

Staatslobbyismus als System: Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor

Mögel, Nicola A.; Schwanitz, Simone

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mögel, N. A., & Schwanitz, S. (1995). *Staatslobbyismus als System: Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor*. (Berichte / BIÖst, 32-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41912>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

4

1. Einleitung

6

2. Das Parlament als möglicher politischer Entscheidungsträger

7

2.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Arbeit des Parlaments.....7

2.2 Parteien als Akteure im Parlament.....7

2.3 Die Haushaltsgesetzgebung 1994.....8

3. Die Regierung

9

3.1 Verfassungsrechtliche Stellung der Regierung.....9

3.2 Der Einfluß der Regierung auf die Entscheidungen im Rüstungssektor.....10

3.2.1 Außerbudgetäre Fonds.....10

3.2.2 Rüstungsexport.....11

3.2.3 "Spontane" Geldanweisungen.....12

3.3 Zusammenfassung.....14

4. Interessenvertreter

14

4.1 Verteidigungsministerium/Andrej Kokošin.....14

4.2 Das Staatskomitee für die Verteidigungsindustrie/Viktor Gluchich.....16

4.3 Liga zur Förderung der Rüstungsunternehmen/Aleksej Šulunov.....19

4.4 Erster Stellvertretender Premierminister/Oleg Soskovec.....21

4.5 "Der Wolf im Schafspelz" - Bürokraten als Lobbyisten.....23

5. Die Rolle des Präsidenten und seiner Umgebung

25

5.1 Präsidentenapparat: Erster Gehilfe und Chef der Präsidialadministration.....	26
5.2 Sicherheitsrat.....	27
5.2.1 Aufbau des Sicherheitsrats.....	27
5.2.2 Politische Rolle des Sicherheitsrats.....	30
6. Zusammenfassung	
.....	
31	
Summary	
.....	
33	

12. Juni 1995

Nicola A. Mögel/ Simone Schwanitz

Staatslobbyismus als System

Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor

Bericht des BIOst Nr. 32/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die westliche Öffentlichkeit wird in der letzten Zeit mit widersprüchlichen Äußerungen russischer Politiker konfrontiert. Gerade im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wirken diese konfligierenden Aussagen sehr irritierend. Für den westlichen Beobachter stellt sich die Frage, wie diese Aussagen zu bewerten sind und wie sich der Entscheidungsprozeß in Rußland gestaltet. Dies soll am Beispiel des Rüstungssektors untersucht werden, da aufgrund seiner Dominanz politische Entscheidungen in diesem Bereich eine weitreichende Bedeutung haben.

Die Untersuchung stützt sich auf russisches veröffentlichtes Material.¹ Mit seiner Hilfe wird zunächst die Rolle von Parlament und Regierung analysiert, um dann auf die Rolle der Rüstungsbürokratie und des Präsidentenapparats als möglichen realen Entscheidungsträger einzugehen.

Ergebnisse

1. Das russische Parlament und die politischen Parteien können nur bedingt als politische Entscheidungsträger angesehen werden. Sie befinden sich noch in der Aufbauphase. Das Parlament hat zwar im Fall der Gesetzgebung die Möglichkeit, den Staatshaushalt zu verabschieden, es kann aber seine Implementierung nicht durchsetzen. Der politische Einfluß des Parlaments ist derzeit auf die Verzögerung bei der Verabschiedung von Gesetzen und damit Verlangsamung von Entwicklungsprozessen beschränkt.
2. Die russische Regierung kann ihrerseits die Mittelzuweisungen an den Rüstungssektor nur in Grenzen steuern, da dieser neben Budgetzuweisungen durch außerbudgetäre Kapitalfonds, Einnahmen durch Rüstungsexporte sowie Erhaltungssubventionen an Rüstungsunternehmen finanziert wird. Die wichtigsten Entscheidungsträger im Rüstungssektor sind der Stellvertretende Verteidigungsminister Andrej Kokošin, der Vorsitzende des Staatskomitees für die Verteidigungsindustrie (Goskomoboronprom) Viktor Gluchich, der Vorsitzende der Liga für die Förderung der Rüstungsunternehmen Aleksej Šulunov und mit einigen Einschränkungen der Erste Stellvertretende Premierminister Oleg Soskovec. Es ist typisch, daß diese

¹ Diese Studie wurde im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts "Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die Europäische Sicherheit" erstellt. Dabei konnten sich die Verfasserinnen auf die Literaturdatenbank "GUSTEL" stützen, die seit 1992 am BIOst aufgebaut wird. Die Datenbank enthält die wichtigsten Veröffentlichungen zur russischen Sicherheits- und Rüstungspolitik, die in den vergangenen Jahren in Rußland und im Westen erschienen sind.

Interessenvertreter zugleich Teil des Regierungsapparats sind. Die Verschränkung von Staat und Gruppeninteressen ist ein Merkmal des politischen Systems.

3. Kokošin, als Vertreter des Verteidigungsministeriums, strebt die Verkleinerung des Rüstungskomplexes, seine Konzentration auf wenige, aber effiziente, technologisch hochwertige Rüstungsunternehmen, die Schaffung sogenannter Finanz-Industrie-Gruppen im Rüstungssektor und die Liberalisierung des Rüstungsexports an. Diese Forderungen erheben auch, wenngleich unterschiedlich politisch motiviert, Gluchich, als Vertreter der Rüstungsbükratie und die Liga, die sich selbst als Interessenvertretung der russischen Rüstungsunternehmen sieht. Deutliche Gegensätze gibt es allerdings zwischen Gluchich und Kokošin hinsichtlich der Verfügung über das Wehrbudget.
4. Die Vorgehensweise der Interessenvertreter muß als Staatslobbyismus bezeichnet werden. Im Gegensatz zum Lobbyismus westlichen Typs, der vorrangig auf die Beeinflussung von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern von außen abzielt, sind die Lobbyisten in Rußland selbst Mitglieder des Regierungsapparats. Gemeinsam konstituieren die Lobbygruppen, also die Vertreter des Rüstungssektors, die Rüstungslobby. Sie alle nehmen für sich in Anspruch, für die gesamte Rüstungsindustrie zu sprechen. Jeder einzelne hat jedoch auch ein persönliches Interesse daran, seinen politischen Einfluß zu verteidigen. Insofern bestehen zwischen den einzelnen Gruppen der Rüstungslobby auch massive Interessengegensätze.
5. Die Vertreter der Rüstungslobby machen erhebliche Anstrengungen, um auf den Präsidenten und seinen Apparat einzuwirken. Der russische Präsident verfügt verfassungsgemäß über weitreichende Kompetenzen, was in der ungefestigten russischen Demokratie mit ihrem wenig einflußreichen Parlament und der schwachen Regierung dazu führt, daß der Präsident zur zentralen politischen Figur wird. Er verfügt im Präsidentenapparat über einen umfangreichen, zu strengster Loyalität verpflichteten Stab. Der Präsidialapparat wird vom Sicherheitsrat, der nicht nur für die Beratung bei sicherheitspolitischen Fragen zuständig ist, dominiert. Der Sicherheitsrat selbst verfügt über eine bürokratische Struktur, die der Zusammenfassung und Analyse von entscheidungsrelevanten Informationen dient. Die Funktion des Sicherheitsrats scheint über die einfache Beratung hinauszugehen, allerdings ist es ungewiß, wieweit er bei politischen Entscheidungen Einfluß nehmen kann.
6. Es muß festgehalten werden, daß in Rußland die demokratischen Institutionen zweitrangig sind und der Staatslobbyismus ein Merkmal des politischen Systems ist. Regierungsvertreter, die zugleich Gruppeninteressen repräsentieren, wirken auf Entscheidungen ein. Die letzte Entscheidungsinstanz stellt der Präsident dar. Welchen Einfluß sein Apparat hat, ist nicht genau zu übersehen. Ein geordneter politischer Prozeß der Entscheidungsvorbereitung ist jedenfalls nicht zu erkennen.

1. Einleitung

Im Westen verdichtet sich in den letzten Monaten der Eindruck, daß der politische und wirtschaftliche Reformprozeß in Rußland ins Stocken geraten ist. Der Einmarsch in Tschetschenien und die ungehemmt nationalistische Rhetorik einzelner Politiker werfen die Frage auf, ob die russische Politik insgesamt noch an der Fortsetzung einer weitreichenden Transformationspolitik Interesse hat. Eine Auseinandersetzung mit dieser Frage führt rasch zu der Einsicht, daß unser Wissen über die politischen Prozesse im heutigen Rußland begrenzt ist. Insbesondere über die Verfahren der Entscheidungsvorbereitung und -findung besitzen wir nur unklare Vorstellungen.

Daher macht es sich der vorliegende Bericht zur Aufgabe, an einem Fallbeispiel - nämlich der Umstrukturierung des Rüstungssektors - Faktoren des politischen Prozesses zu analysieren. Die gesamte sowjetische Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur war in hohem Maße militarisiert, so daß der Wandel in der Rüstungsindustrie tiefgreifende soziale Veränderungen nach sich zieht. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse in diesem Sektor erfaßt also einen Kernbereich des politischen Prozesses.

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen die Akteure, die mit Entscheidungsbefugnis ausgestatteten Individuen und Gruppen im Rüstungssektor. Denn diese sind es, die den Transformationsprozeß in Gang setzen und gestalten. Sie legen die zukünftige Struktur des Politikfelds fest. Die Entscheidungen und das Handeln der Akteure erscheinen innerhalb eines Transitionsprozesses, der durch außergewöhnliche Unsicherheiten gekennzeichnet ist, da sich bestehende Strukturen auflösen, als zentrale Faktoren.¹ In dem politisch sensiblen Bereich der russischen Rüstungsproduktion zeigen sich die Machtkämpfe und Entscheidungsprozesse besonders deutlich. Gegenstand der Auseinandersetzungen ist vor allem die Verteilung von Ressourcen. Die Möglichkeit der Akteure, staatliche Mittel zu akquirieren oder zu vergeben, wird damit zu einem Kriterium politischer Macht. Gerade bei abnehmender Wirtschaftskraft und zunehmender Finanzknappheit ist die Verfügung über Finanzmittel ein wichtiges Indiz für das Gewicht politischer Akteure.

Ziel der Untersuchung ist es daher, die am rüstungspolitischen Entscheidungsprozeß Beteiligten zu identifizieren und ihre Rolle sowie ihre Einwirkungsmöglichkeiten näher zu bestimmen. Dazu werden in einem ersten Schritt das Parlament und die Regierung untersucht, die in einer parlamentarischen Demokratie die Hauptentscheidungsträger wären. In einem zweiten Schritt setzt sich die Studie mit den Akteuren im Rüstungssektor selbst auseinander. Ihre Konzepte werden miteinander verglichen und die Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet. In einem dritten Schritt schließlich wird die politische Institution betrachtet, die gesamtpolitische Entscheidungen in Rußland und somit auch im Rüstungssektor nachhaltig beeinflußt: der Präsident und sein Beraterstab, zu dem auch der Sicherheitsrat gehört.

¹ Zur Transitionsforschung siehe: W. Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen 1994. Besonders zur akteursorientierten Transitionsforschung in demselben Band: E. Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 81-110 sowie K. von Beyme, Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas, S. 141-172.

2. Das Parlament als möglicher politischer Entscheidungsträger

In einem demokratischen, politischen System westlichen Zuschnitts verfügt die Volksvertretung mit dem Budgetrecht über erhebliche politische Einflußmöglichkeiten. Anhand der Haushaltsgesetzgebung soll daher im folgenden exemplarisch die Arbeitsweise und die politische Durchsetzungsfähigkeit der russischen Volksvertretung untersucht werden.

2.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Arbeit des Parlaments

Laut Verfassung ist die Rußländische Föderation¹ ein "demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform" (Art. 1).² Die "Föderalversammlung", das "Parlament" Rußlands, besteht aus zwei Kammern, dem Föderationsrat und der Staatsduma. Der Föderationsrat stellt die Repräsentanz der Regionen dar. Die Staatsduma - meist nur Duma genannt - besteht größtenteils aus gewählten Vertretern von Parteien. Die Hauptaufgabe der Duma ist es, Gesetze zu initiieren und zu verabschieden. Der Föderationsrat muß diese Gesetze bestätigen. Außerdem verfügen der Präsident, die Regierung, die exekutiven und legislativen Organe der Föderationssubjekte sowie der Föderationsrat über ein Initiativrecht bei der Vorlage von Gesetzen (Art. 104, Abs. 1).

2.2 Parteien als Akteure im Parlament

Die Vertreter der Föderationssubjekte im Föderationsrat (d.h. die Vertreter aus jeder Republik, jeder Region, jedem Gebiet und jeder Stadt mit föderalem Rang) verfügen nur in Ausnahmefällen über eine Parteibindung. Sie werden aufgrund ihrer gesellschaftlichen und besonders ihrer beruflichen Stellung in ihrer Region und der damit verbundenen Kontakte und Interessen gewählt. Ihre politischen Ziele sind vorrangig an den politischen und wirtschaftlichen Belangen der von ihnen vertretenen Regionen orientiert und folgen keinen parteipolitischen Programmen.

Die Abgeordneten der Duma, die auf hauptberuflicher Grundlage arbeiten, gehören hingegen zum größten Teil politischen Parteien an. In westlichen Parlamenten sind die politischen Parteien die Hauptakteure. Diese bestehen aus Mitgliedern, die sich auf einen programmatischen Konsens, das Parteiprogramm, geeinigt haben. In Rußland hingegen ist für die Parteien charakteristisch, daß sie inhaltlich stark auf herausragende Führungspersonlichkeiten ausgerichtet sind.³ Das zeigt sich u.a. bei der in der russischen Presse häufig verwendeten Namensgebung für die Parteien wie z.B. "Travkin-Partei" für die Demokratische Partei Rußlands (DPR) nach ihrem Vorsitzenden Nikolaj Travkin. Die russischen Parteien verfügen kaum über eine eigene Programmatik, durch die sie sich inhaltlich voneinander unterscheiden lassen.⁴ Auch die einzelnen Abgeordneten im Parlament lassen sich nur schwer in politische Blöcke einteilen oder Parteien bzw. Fraktionen dauerhaft zuordnen. Es

¹ Im folgenden Text als Rußland bezeichnet.

² "Konstitucija Rossijskoj Federacii" vom 12.12.1993, in: Rossijskaja gazeta, 25.12.1993, S. 3-6.

³ G. und O. Luchterhandt, Das Parteienrecht der Rußländischen Föderation - Nachtrag: Die Entwicklung seit September 1993, in: D.Th. Tsatsos, Z. Kedzia (Hrsg.), Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten, Baden-Baden 1994, S. 182 und K. von Beyme, Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt am Main 1994, S. 281.

⁴ Vgl. hierzu: E. Schneider, Rußland auf Demokratiekurs? Neue Parteien, Bewegungen und Gewerkschaften in Rußland, Ukraine und Weißrußland, Köln 1993 und G. Luchterhandt, Die politischen Parteien im neuen Rußland. Dokumente und Kommentare, Bremen 1993.

kann somit bisher noch nicht von einem konsolidierten Parteiensystem in Rußland gesprochen werden.

In der Duma läßt die relativ lose Bindung an partei- bzw. fraktionspolitische Ziele auf eine geringe Abstimmungsdisziplin der Abgeordneten sowie sich ständig verändernde Kräfteverhältnisse schließen. Die Entscheidungen der Abgeordneten werden oftmals stärker durch ihre persönliche Bindung an bestimmte Wirtschaftsbranchen beeinflußt als durch die Parteizugehörigkeit. Außer im Fall der Agrarpartei, bei der Partei und Lobby zusammentreffen, ist es unmöglich, die Parteien oder Fraktionen einzelnen Lobbygruppen definitiv zuzuordnen. Die zu beobachtenden Blockbildungen ergeben sich zumeist im Zusammenhang mit bestimmten Abstimmungsgegenständen und bestehen selten über die Abstimmung hinaus. In der Konsequenz dieser Beurteilung sind die russischen Parteien als politische Entscheidungsträger irrelevant und werden in der vorliegenden Arbeit daher im folgenden außer acht gelassen.

2.3 Die Haushaltsgesetzgebung 1994

Kern der Tätigkeit des russischen Parlaments ist die Haushaltsgesetzgebung. Die "Prüfung und Verabschiedung des Haushalts" ist nach den Worten des Vorsitzenden des Dumakomitees für Haushalt, Steuern, Banken und Finanzen, Michail Zadornov, "eine der wenigen Schlüsselaufgaben, die das Parlament durch die neue Verfassung bekommen hat".¹ Mit dem Haushalt entscheidet das Parlament zugleich über Prioritäten der Ressourcenallokation. Ein wichtiger Punkt sind dabei die Militäraufwendungen. Im Laufe der Diskussion über das Wehrbudget für 1994 im Rahmen der Haushaltsdebatte wurde auf die Forderung des Föderationsrats hin der Umfang des Wehrbudgets von 37 Bill. Rbl auf 40,6 Bill. Rbl vergrößert. Diese Erhöhung entsprach aber nur teilweise der Forderung des Föderationsrats von 55 Bill. Rbl. Allerdings stellt sich bei der Untersuchung der Umsetzung des Haushaltsgesetzes 1994 heraus, daß diese Budgetstreitigkeiten letztlich politisch folgenlos sind, da weder die Duma und somit die Parteien noch der Föderationsrat real die russische Haushaltspolitik bestimmen.

Die Umsetzung der Haushaltsgesetzgebung liegt in der Hand des Finanzministeriums. Das politische Moment liegt darin, daß die Vorgaben des Haushaltsgesetzes aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage Rußlands nicht realisiert werden können. Die geplanten Staatseinnahmen für 1994 wurden bis zum September nur zu etwas mehr als 62% der für die ersten neun Monate veranschlagten Summe erreicht. Die tatsächlichen Ausgaben umfaßten gut 74% der geplanten Ausgaben.² Beim Vergleich der Vorgaben mit dem Stand der Zuweisungen auf verschiedene Einzelposten zeigt sich, daß das Finanzministerium die durch die Fehleinnahmen notwendigen Kürzungen nicht proportional, sondern nach eigenen politischen Zielsetzungen vorgenommen hat.

Von Januar bis August 1994 leistete das Finanzministerium zum einen in überdurchschnittlichem Umfang finanzpolitisch begründete Zahlungen wie diejenigen für Budgetanleihen, die staatliche Inlandsverschuldung und den Reservefonds. Zum anderen finanzierte das Ministerium überdurchschnittlich einige sozial dringend notwendige Leistungen wie die Unterstützung der

¹ Federal'noe Sobranie - parlament Rossijskoj Federacii: B'ulleten' No.25 zasedanija Gosudarstvennoj Dumy 15 aprelja 1994 goda, Moskva 1994, S. 18.

² Suchim jazykom cifr, in: Krasnaja zvezda, 19.11.1994, S. 4.

nördlichen Territorien oder es finanzierte relativ gering veranschlagte Posten wie den im Staatshaushalt ausgewiesenen Konversionsfonds.¹ Die an das Verteidigungsministerium überwiesenen Gelder umfaßten 1994 bis September 16,47 Bill. Rubel; das sind 64,5% der bis zu diesem Zeitpunkt, d.h. Ende des dritten Quartals, im Haushaltsgesetz zugebilligten Summe. Damit wurde das Wehrbudget unterdurchschnittlich bedient.

Die Regierung in Gestalt des Finanzministeriums entscheidet über die Umsetzung und letzten Endes auch den Umfang des Staatshaushalts. Dabei stützt sie sich auf Art. 114 der russischen Verfassung, der vorsieht, daß die Regierung den Vollzug des Staatshaushalts gewährleistet und der Duma darüber Rechenschaft ablegt. Das Parlament hat jedoch keine Sanktionsmaßnahmen, um auf die Einhaltung von gesetzlich bindenden Vorgaben innerhalb des Staatshaushalts einzuwirken. Der politische Einfluß des Parlaments endet somit bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes, das nicht mehr als eine Orientierungshilfe für die Regierung ist.

Die Lobbyisten des Rüstungssektors² im Föderationsrat hatten kaum Einfluß auf die Duma-Vorgaben für das Wehrbudget, gaben aber dennoch ihre Zustimmung zum Staatshaushalt. Es ist gut möglich, daß sie erkannt haben, daß das Parlament nicht das entscheidende Gremium ist, und daß sie gut daran tun, Interessen auf anderen Wegen durchzusetzen.

3. Die Regierung

3.1 Verfassungsrechtliche Stellung der Regierung

In der russischen Verfassung werden in Kapitel 6 Artikel 110 bis 117 die Funktion und Kompetenzen der Regierung als Exekutivorgan Rußlands festgelegt. Der Premierminister wird danach als Vorsitzender der Regierung vom Präsidenten mit Zustimmung der Duma ernannt. Lehnt die Duma allerdings dreimal den vorgeschlagenen Kandidaten ab, ernennt der Präsident den Premierminister und löst die Duma auf.³ Artikel 112 gibt dem Premierminister Rußlands das Recht, die Kandidaten für die Ministerposten vorzuschlagen und somit seine Mannschaft selbst zusammenzustellen. Die Regierung trägt die Verantwortung für die Ausarbeitung des föderalen Haushalts, eine einheitliche Finanz-, Kredit- und Geldpolitik sowie die Bildungs- und Kulturpolitik. Weiter verwaltet die Regierung das föderale Eigentum und ist für die innere und äußere Sicherheit des Landes zuständig. Über die Entlassung der Regierung und einzelner Minister entscheidet der Präsident allein, was seine Position gegenüber der Regierung und dem Ministerpräsidenten stärkt. (Art. 117)

Rein institutionell sind die für den Rüstungssektor zuständigen Akteure in der Regierung das Verteidigungsministerium, das Goskomoboronprom und die staatliche Gesellschaft für den Export und Import von Waffen und Militärgut (Rosvooruzenie), deren Leiter im Range eines Ministers steht,

¹ A. Grigor'ev: Bjudzet stanovitsja kamnem pretknovenija pravitel'svennoj konomičeskoj politiki. Bjudžetnych deficit snova prevysit 10% VVP, in: Segodnja, 27.9.1994, S. 11.

² Unter dem Begriff Rüstungssektor wird hier die Gesamtheit aller Unternehmen verstanden, die administrativ dem Staatskomitee für die Rüstungsindustrie (Goskomoboronprom) zugeordnet sind; zu dem Netz der Rüstungslobby vgl. Kapitel 4 dieser Studie.

³ Im ersten Jahr nach in Kraft treten der Verfassung durfte der Präsident die Duma noch nicht auflösen. Dies Recht gilt folglich erst seit dem 12.12.1994.

sowie das Wirtschafts- und Finanzministerium. Auffällig ist, daß neben den Ministerien zwei Staatskomitees existieren, deren jeweilige Chefs vom Präsidenten und nicht vom Premierminister eingesetzt werden. Die Einrichtung von Staatskomitees ist in Rußland allerdings kein Spezifikum des Rüstungssektors. So nimmt beispielsweise bei der Privatisierungspolitik das Staatliche Vermögenskomitee Rußlands eine Schlüsselposition ein. Allerdings illustriert das Vorhandensein eines Staatskomitees und einer staatlichen Gesellschaft doch die besondere Situation im Rüstungssektor und weist möglicherweise auf Verteilungskonflikte hin.

3.2 Der Einfluß der Regierung auf die Entscheidungen im Rüstungssektor

Auch der Einfluß der Regierung kann daran abgelesen werden, wie weit sie in der Lage ist, über staatliche Finanzen zu verfügen und sie zu verteilen. Wie oben gezeigt, verfügt das Finanzministerium im Rahmen der Implementierung des Haushalts über erhebliche Kompetenzen und negiert die Vorgaben des Parlaments. Doch auch die Regierung hat ihrerseits keine volle Verfügung über die Finanzquellen des Rüstungssektors, dem neben den Haushaltsmitteln noch außerbudgetäre Fonds und Einnahmen aus dem Rüstungsexport sowie Kredite und Subventionen zur Verfügung stehen.

3.2.1 Außerbudgetäre Fonds

Die außerbudgetären Fonds existierten bereits zu Zeiten der UdSSR und zwar in Form des Rentenfonds, des Sozialversicherungsfonds und des Stabilisierungsfonds. Die außerbudgetären Fonds werden anders als die budgetären Fonds nicht im Staatshaushalt ausgewiesen. Sie speisen sich aus direkten Abgaben der Betriebe und stellen damit ein paralleles System der Finanzierung dar. Etabliert wurden sie als ein Instrument zur garantierten Finanzierung besonders prioritärer sozio-ökonomischer Projekte.¹ Unter dem Druck verschiedener Interessengruppen verlor die Regierung bald die Kontrolle über die Bildung solcher Fonds, und Ende 1992 existierten hunderte von ihnen, die meisten relativ unabhängig vom Staatshaushalt. Obwohl über die Größe der Einlagen der meisten Fonds nur wenig bekannt ist, kann man von einem bedeutenden finanziellen Potential ausgehen. Schon allein die Renten-, Beschäftigungs-, Sozialversicherungs- und sozialen Pflichtversicherungsfonds zusammen sind mit einem Umfang von 55,6 Bill. Rbl fast mit den Einnahmen des Staatshaushalts von 1994 zu vergleichen, die 84,2 Bill. Rbl betrugen.² Somit kann von einem zweiten, demokratisch nicht kontrollierten Haushalt gesprochen werden. Auf welche Weise die den Fonds anvertrauten Gelder verausgabt werden, darüber hat die Regierung keine genaue Kenntnis und übt somit keine Kontrolle darüber aus.³ Die Finanzierung aus den Mitteln der Fonds kann daher die Prioritäten der offiziellen Wirtschaftspolitik ignorieren.

¹ M. Delyagin; L. Freinkman, Extrabudgetary Funds in Russian Public Finance, in: RFE/RL Research Report, 48/1993, S. 49-54.

² V. Kuërenko, Vtoroj budžet gosudarstva. Kuda idut naši denezki?, in: Rossijskaja gazeta, 11.1.1995, S. 1, 3.

³ V. Kuërenko berichtet in einem zweiteiligen Beitrag in der Rossijskaja gazeta über die nicht gesetzmäßige Verwendung der Gelder des Beschäftigungsfonds. Harte Kritik übt er dabei an den Leitern des Fonds des föderalen Beschäftigungsdiensts, die sich seiner Meinung nach in erster Linie große Gehälter zuschieben würden und verbotenerweise die Gelder spekulativ anlegten. Dabei stünde der Verlust der Gesamtsumme auf dem Spiel. In: ebenda., und V. Kuërenko, Vtoroj budžet gosudarstva. Federal'naja služba zanjatosti. Kuda idut naši denezki?, in: Rossijskaja gazeta, 12.1.1995, S. 1, 4.

Mittels der finanziellen Ressourcen aus den außerbudgetären föderalen Fonds wurde es alten Wirtschaftsstrukturen in einer Anzahl von Schlüsselsektoren wie dem Öl- und Energiekomplex, der Metallverarbeitung und dem Rüstungssektor ermöglicht, weiter zu funktionieren.¹ Die Unternehmen können einen Teil der für den Fonds bestimmten Beiträge behalten und sie eigenständig in der von dem Fonds vorgesehenen Art für ihren Betrieb einsetzen. So existiert für den Rüstungssektor neben dem im Haushaltsgesetz von 1994 ausgewiesenen budgetären Konversionsfonds zugleich ein außerbudgetärer Konversionsfonds, über dessen Größe und Finanzierung keine Informationen vorliegen. Geht man davon aus, daß die ausgeschütteten Mittel ähnlich wie die Haushaltsmittel für die Konversion verwandt werden, so kann man von direkten Erhaltungssubventionen für den Sektor sprechen, die nicht öffentlich ausgewiesen sind und einer propagierten Umstrukturierung des Sektors entgegenstehen. Weiter kann der Rüstungssektor Mittel aus dem Beschäftigungs- und Sozialfonds beziehen, die umgesetzt in Lohnsubventionen zusätzlich erlauben, einen Beschäftigungsabbau oder weitreichende Umstrukturierungen zu vermeiden.

Sollte allerdings die Produktion im Rüstungssektor weiter sinken, dann werden die außerbudgetären Mittel parallel dazu weiter zurückgehen, da die Betriebe ihre Beiträge als prozentuale Abgabe zu ihrer Lohnsumme, ihren Gewinnen oder ihrem Umsatz abführen. Die Relevanz der Fonds wird dann schnell sinken. Noch stellen die außerbudgetären Fonds aber eine potente Finanzquelle dar, deren Mittelherhebung angeblich besser funktioniert als die Steuereinzahlung.

3.2.2 Rüstungsexport

Eine weitere Finanzquelle für den Rüstungssektor ist der Export von Waffensystemen und militärischen Gütern. Die Verwendung der Einnahmen aus dem Rüstungsexport rückte mit der zunehmenden Finanzknappheit der Regierung ab 1992 in den Mittelpunkt der russischen Konversionspläne. Einhergehend mit den Kürzungen des Wehrbudgets sollten die Rüstungsbetriebe eigene Finanzquellen für Konversionsmaßnahmen und damit für ihr Überleben finden. Als wichtigste Einnahmemöglichkeit galt dabei der Verkauf von Waffensystemen im Ausland. Über die Regulierung des Rüstungsexports und die Verteilung der Entscheidungskompetenzen gab es lange Debatten und Streitigkeiten zwischen den einzelnen Akteuren. Die meisten Rüstungsunternehmen forderten eigene Lizenzen für den Außenhandel. Seitdem ab 1992 der Rüstungsexport als Deviseneinnahmequelle wiederentdeckt wurde, stieg aber auch der staatliche Einfluß in diesem Bereich wieder. Zeitweise wurde Rosvooruzenie das Staatsmonopol für den Rüstungsexport zugesprochen.² Begründet wurde die Etablierung einer staatlichen Koordinationsstelle für den Rüstungsexport mit der Effizienzsteigerung, die man durch eine transparentere Organisationsstruktur erreichen wollte und die allen ausländischen Interessenten Erleichterung bei der Geschäftsabwicklung bringen sollte.

Besonderes Interesse am Erhalt des Staatsmonopols im Waffenhandel hat das Verteidigungsministerium, das verhindern will, daß die neueste Technologie in die Hände potentieller Gegner

¹ M. Delyagin; L. Freinkman, Extrabudgetary Funds in Russian Public Finance, in: RFE/RL Research Report, 48/1993, S. 50.

² "Voentechu" est' èto predložit', in: Krasnaja zvezda, 28.5.1994, S. 6 und N. Gevorkyan, This is how we do it, in: Moscow News, 31.12.1993, S. 14.

gelangt. Im Prinzip konnte aber nie von einem reinen Monopol des Staates für den Waffenhandel gesprochen werden: Große Rüstungsfirmen, wie der Flugzeughersteller MAPO¹ haben unmittelbar Zugang zum internationalen Markt² bzw. sie bestimmen infolge ihrer wirtschaftlichen Macht und ihres politischen Einflusses maßgeblich die Politik von Rosvooruzenie.³

Mit der Resolution Nr. 479 der Regierung Rußlands wurde das Staatsmonopol für den Waffenhandel nach nur halbjährigem Bestehen wieder aufgehoben. Der Großteil der Direktoren entschied sich aber, weiterhin formal unter der Kontrolle von Rosvooruzenie zu bleiben, da für sie daraus kaum Nachteile resultieren.⁴ Die Regierung überwacht nach wie vor, welche Produkte an welche Abnehmer geliefert werden. Sie ist somit für die Einhaltung internationaler Vereinbarungen und Boykotte verantwortlich. Die Einnahmen, die aus dem Waffenexport erzielt werden, werden jedoch direkt den Unternehmen zugewiesen und nicht über den Umweg des Staatshaushalts ausgeschüttet. Diese auf den ersten Blick sehr rationale Lösung impliziert aber zugleich, daß die Mittel an den staatlichen Kontrollorganen vorbei, direkt dem Rüstungssektor zugute kommen. Es besteht seitens der Regierung keine Aufsicht über die Verwendung der Gewinne. Sie können zur zusätzlichen Finanzierung der Betriebe verwandt werden und unterliegen damit wirtschaftspolitisch keiner Steuerung, d.h. ihre Verwendung für Umstrukturierungs-, Investitions- oder Konversionsmaßnahmen wird nicht eingefordert. Die Höhe der Einnahmen aus dem Rüstungsexport ist umstritten. Seitens der russischen Regierung und westlichen Instituten werden für 1993 Zahlen in einer Spannbreite zwischen 1,2 und 4,5 Mrd. US-Dollar genannt.⁵ Offiziell meldete der Vorsitzende von Goskomoboronprom, Viktor Gluchich, Einkünfte in Höhe von 2,1 Mrd. US-Dollar.⁶ Konkrete Zahlen für 1994 liegen ebenso wenig vor, die Einnahmen sollen aber gestiegen sein.⁷

3.2.3 "Spontane" Geldanweisungen

Neben Budgetzuweisungen, außerbudgetären Fonds und Einnahmen aus dem Rüstungsexport existiert schließlich noch ein informelles Vergabesystem von Subventionen und günstigen Staatskrediten für die Betriebe des Rüstungssektors. Die Vergabe kurzfristiger Kredite wird über eine Verordnung "Für die finanzielle Unterstützung von Unternehmen aus dem Staatshaushalt" von Juli 1994 geregelt.⁸ Diese Kredite können alle Betriebe unabhängig von ihrer Eigentumsform erhalten.

¹ MAPO ist das Rüstungsunternehmen, das den Exportschlager MiG-29 herstellt.

² "Voentechu" est' èto predložit', in: Krasnaja zvezda, 28.5.1994, S. 6.

³ So äußerte sich die russische Expertin für den Rüstungssektor Ksenija Gonèar während eines Vortrags am 20.1.1995 in Bonn am Bonn International Center for Conversion.

⁴ P. Felgen'gaur, Obnišèavšemu VPK svoboda ne po karmanu, in: Segodnja, 3.6.1994, S. 2.

⁵ Vgl. K. Bush, Controls Tightened on Arms Exports, in: RFE/RL News Brief, 9/1994, S. 1. Die Zahl 1, 2 Mrd. US-Dollar wurde vom Minister für außenwirtschaftliche Beziehungen, Oleg Davidov, genannt. Vgl. Rußland will den Waffenexport verdoppeln, in: FAZ, 4.1.1994, S. 13.

⁶ Vgl. Segodnja v. 27.1.1994, S. 2. Darauf scheint sich auch der stellvertretende Direktor der staatlichen Rüstungsexportgesellschaft "Rosvooruzenie", Pavel Trišin, zu beziehen, der von Einkünften in Höhe von etwa 2 Mrd. US-Dollar spricht. Vgl. hierzu S. Foye, More on Arms Production and Sales, in: RFE/RL News Brief, 12/1994, S. 2-3, hier S. 3.

⁷ Zur eingehenden Diskussion der Exportzahlen und -ergebnisse siehe: T. Sachse, Russische Rüstungsexportpolitik 1993/1994, in: Berichte des BIOst, 25/1995.

⁸ O porjadke predostavljenija finansovoj podderžki predpriyatija za èet sredstv federal'nogo budžeta, in: Rossijskaja gazeta, 13.7.1994, S. 4.

Jedes Jahr sollen bis zu vier Prozent von den Gesamtausgaben des Staatshaushalts für die Einräumung von kurzfristigen Krediten zur finanziellen Unterstützung der Unternehmen veranschlagt werden.

Vjačeslav Bulavkin, Direktor des Raketenherstellers "Technomaš" beklagte, daß es zwar ein Konversionsprogramm gebe, welches aber, und dieses sei entscheidend, die Unternehmen in der Luft hängen gelassen würde. 1993 hatten die Betriebe neun Monate auf die Zahlungen warten müssen, da erst im September die Finanzzuweisungen festgelegt wurden.¹ Dasselbe wiederholte sich 1994, als der Staatshaushalt erst im Juni verabschiedet wurde. Alle Kunden und Geschäftspartner bekamen ebenfalls kein Geld. Trotz der Klagen einzelner Direktoren und der wiederholten Ankündigungen des Premierministers Tschernomyrdin², eine harte Finanzpolitik abseits von Subventionen durchzuführen, erhält der Rüstungssektor weiter Finanzausschüttungen, die in keinem Posten ausgewiesen sind und wohl auch ohne vorherige Beschlußfassung vergeben werden.

Für diese Praxis gibt es keine direkten Belege. Allerdings muß man davon ausgehen, daß die Masse der Rüstungsbetriebe ohne solche Mittel nicht bis heute überlebt hätte. Der stark gekürzte Beschaffungstitel im Wehrbudget und die relativ niedrigen Einnahmen aus dem Export sind nicht ausreichend, um die vorhandenen Strukturen zu erhalten. Auch die Mittel aus dem Konversionsfonds dürften zu niedrig sein, um das Fortbestehen so vieler unwirtschaftlicher Betriebe zu erklären. Allein die Einwerbung von Subventionen und staatlichen Krediten sorgt für ihr Überleben.

So kommt Julian Cooper, Leiter des Center for East European Studies der Universität Birmingham, bei einer Analyse über die verschiedenen Anpassungsstrategien der Rüstungsunternehmen an die geänderten wirtschaftspolitischen Bedingungen zu dem Schluß, daß "...Lobbying for additional support remains a policy on which both military and industrial interests can find common cause".³

Evgenij Kuznecov, Mitglied der Akademie der Wissenschaften, erwähnte auf einer Tagung, daß im Prinzip jedes Rüstungsunternehmen bankrott sei. Die Regierung helfe, indem sie Kredite vergebe, um die Probleme ein wenig zu lindern. Seitdem die Profite und die Effizienz eines Unternehmens keine Kriterien mehr seien für die Kreditvergabe, sei die Verhandlungsmacht eines potentiellen Empfängers in den Vordergrund getreten. So bekämen die Unternehmen aus St. Petersburg und Moskau aufgrund ihrer guten Kontakte zur Regierung einfacher Zuwendungen als die anderen Betriebe. Dabei würden nur 20 Prozent der Gelder für Investitionen oder Forschung und Entwicklung verwandt, so daß der Großteil unter die Kategorie Erhaltungssubventionen zu rechnen sei.⁴ Zu demselben Ergebnis kam auch Igor Musienko⁵, Gründer des Novosibirsker Consulting Unternehmens STRATECON, bei einer Untersuchung des Rüstungssektors.

Günstige Regierungskredite, deren Ziel vor allem in der Finanzierung von Umlaufmitteln in den Unternehmen bestand, Lohnausgleichszahlungen im Zusammenhang mit Konversionsmaßnahmen, erhielten vorrangig Großunternehmen von gesamtrussischer und besonderer Relevanz. Infolge fehlender Kreditvergabekriterien hing die Kreditvergabe weitestgehend von den Möglichkeiten des Unternehmens, die jeweilige Lobby des

¹ Vjačeslav Bulavkin, Vložis' groß - poluëis' million, in: Krasnaja zvezda, 9.4.1994, S. 5.

² Igor' Lobanov, Prem'er obeščal èto "oboronku podderžit", in: Segodnja, 7.6.1994, S. 2.

³ J. Cooper, Transformation of the Russian Defence Industry, in: Jane's Intelligence Review, 10/1994, S. 445-447.

⁴ Y. Kuznetsov, Conversion of the Defense Industry in Russia and Eastern Europe, Konferenzpapier, BICC, 13.8.1994.

⁵ I. Musienko, Der wirtschaftliche Reformprozeß in Rußland - Betriebspolitik zwischen Privatisierung und Aufbau von Märkten, Bochum, Februar 1994.

Branchenministeriums für sich zu mobilisieren, ab.¹

So wurde 700 Unternehmen und Forschungsinstituten aus dem Rüstungssektor Geld zugesprochen, um ihre Schulden zu begleichen² und Präsident Jelzin gab im August 1994 weitere Kreditversprechen.³ Inwieweit hierbei gegen die Interessen des Finanz- und Wirtschaftsministeriums gearbeitet wird, ist nicht direkt auszumachen. Es widerspricht aber in jedem Fall den offiziellen Verlautbarungen einer restriktiven Handhabung der Finanzpolitik und einer wachstums- und zukunftsorientierten Wirtschaftspolitik.

3.3 Zusammenfassung

Weiter oben⁴ kam die Studie zu dem Ergebnis, daß weder die politischen Parteien noch das Parlament als Entscheidungsträger relevant sind. Die Parteien sind noch mit ihrer Etablierung beschäftigt und das Parlament hat zwar die Möglichkeit den Staatshaushalt zu verabschieden, ist aber außerstande, seine Implementierung zu kontrollieren. Einfluß gewinnt das Parlament einzig durch seine Befugnis, die Verabschiedung von Gesetzen zu verzögern und damit Entwicklungsprozesse zu verlangsamen. Wie sich herausstellte⁵, kann auch die Regierung keineswegs eine starke und direkte Kontrolle über die Mittelzuweisungen an den Rüstungssektor ausüben. Gerade die Programme des Finanz- und Wirtschaftsministeriums werden durch Erhaltungssubventionen und Kredite unterlaufen.

Wenn die offiziell verkündete föderale Regierungsstrategie im Rüstungssektor nicht implementiert wird, müssen neben Parlament und Regierung noch andere Kräfte am Werk sein. Vieles weist auf eine Machtstruktur hin, die in der Verfassung nicht vorgesehenen ist. Die möglichen Akteure eines solchen Geflechts bedürfen einer genaueren Untersuchung.

4. Interessenvertreter

Drei Akteure aus dem Rüstungssektor treten nach außen besonders hervor: das Verteidigungsministerium, das Staatskomitee für die Verteidigungsindustrie (Goskomoboronprom) und die Liga für die Rüstungsbetriebe. In der Öffentlichkeit faßbar sind sie durch ihre Sprecher, die zugleich politische Akteure von Gewicht sind.

4.1 Verteidigungsministerium/Andrej Kokošin

Der Verantwortliche für Fragen der Rüstungsindustrie und der Entwicklung der militärischen Technologie im russischen Verteidigungsministerium ist Andrej Kokošin. Mit seinem Aufgabenbereich als Erster Stellvertretender Verteidigungsminister der Russischen Föderation verbindet er die Rolle eines Lobbyisten der Rüstungsindustrie.⁶

¹ Ebenda, S. 29.

² Upravlenie informacii i peèati Ministerstva oborony RF: Gosudarstvo pogašaet èast' dolga oboronnoj promyšlennosti, in: Krasnaja zvezda, 27.4.1994, S. 1.

³ J. Cooper, Transformation of the Russian defence Industry, in: Jane's Intelligence Review, 10/1994, S. 447.

⁴ Vgl. Kapitel 2 dieser Studie.

⁵ Vgl. Kapitel 3 dieser Studie.

Kokošin gilt als Experte für Probleme der internationalen Beziehungen, für die Militärstrategie und für Abrüstungsfragen. Der Ingenieur für Radioelektronik ist Absolvent der Moskauer Bauman Militärschule und war lange Jahre stellvertretender Direktor des Instituts für USA- und Kanadastudien der sowjetischen Akademie der Wissenschaften.¹ Im April 1992 ernannte ihn Präsident Jelzin zeitgleich mit Pavel Graëev, dem heutigen Verteidigungsminister, zum Ersten Stellvertretenden Verteidigungsminister. Kokošin, der keiner politischen Partei oder Bewegung angehört, ist damit der erste Zivilist in einem hohen Amt des sowjetischen bzw. russischen Verteidigungsministeriums.

Schon vor seiner Ernennung veröffentlichte Kokošin einige wirtschaftspolitische Prinzipien, die er seiner Politik zugrunde legen wollte. Er strebte aus strategischen Gesichtspunkten die Integration der damaligen Sowjetunion in den Weltmarkt an. Dabei sollte die international konkurrenzfähige militärische und zivile Produktion der technologisch hochstehenden Rüstungsindustrie genutzt werden. Zur Durchsetzung dieses Ziels entwickelte er die Konzeption einer Nationalen Industriepolitik.² Das konkrete Ziel seiner Industriepolitik war es, die Rüstungsindustrie auf einen Kernbereich effizienter Unternehmen aus dem Hochtechnologiebereich zu beschränken, aber diese Unternehmen besonders zu fördern. Er teilte dabei die Rüstungsunternehmen in drei Gruppen ein: solche, die die Verteidigungsfähigkeit Rußlands garantierten, diejenigen, die in Mobilmachungsplänen eingeschlossen waren, und schließlich diejenigen, die für die Landesverteidigung ohne Bedeutung waren. Während die Unternehmen der ersten Gruppen nicht der Konversion unterlagen, war es der zweiten Gruppen gestattet, ihre Produktion teilweise umzustellen und sich unter bestimmten Bedingungen in Aktiengesellschaften umzuwandeln. Die Unternehmen der dritten Gruppe sollten die Rüstungsproduktion aufgeben und zugleich keine Finanzmittel mehr erhalten. Die im Vergleich mit der übrigen Industrie technologisch höherstehenden Rüstungsunternehmen sollten dabei für die krisengeschüttelte russische Wirtschaft die Rolle einer "Lokomotive" übernehmen.³

Eine politische Zielsetzung Kokošins war es, das System der Beschaffung neu zu organisieren. Nicht mehr das Goskomoboronprom, das die Aufgaben der neun Rüstungsministerien der Sowjetzeit übernommen hat, soll Adressat militärischer Staatsaufträge sein, sondern die Rüstungsunternehmen selbst. Dahinter stand die Absicht, die Beschaffung auf der Basis von Wettbewerb und Lieferverträgen wirtschaftlich effizienter zu gestalten. Dabei diente ihm das US-amerikanische Beschaffungssystem als Vorbild. In der russischen Militärdoktrin vom November 1993 fand Kokošins Konzept der Vergabe von Rüstungsaufträgen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen

⁶ So trat er beispielsweise bei einer Versammlung von Direktoren und Gewerkschaftsführern von Rüstungsunternehmen zur Gründung einer Partei der Rüstungsindustrie in Moskau im März 1994 auf. Vgl. G. Ėerkasov, Generaly VPK choťjat imet' svoju politikëskuju partiju. A takže otdel'nogo vize-prem'era, l'goty, privilegii k kredity, in: Segodnja, 15.3.1994, S. 2.

¹ J. Cooper, Transforming Russia's Defence Industrial Base, in: Survival, 4/1993, S. 147-162.

² Osnovy nacional'noj industrial'noj politiki Rossii (kratkij variant programmy), Moskva nojabr' 1992 (= Manuskript); s.a. R.A. Faramazjan, V.V. Borisov, Dva podchoda k voennoj konomike i konversii, in: Mirovaja konomika i Meždunarodnye Otnošenija, 1993, Nr. 3, S. 23-34.

³ O. Uteševa, Kokošin predložil svoe, in: Kommersant Daily, 7.9.1992, S. 7; Prezidentskij Ukaz podderžit oboronnyj zakaz, in: Rossijskie vesti, 24.11.1993, S. 2.

seinen Niederschlag.¹

Marktwirtschaftliche Strukturen sollten den Rahmen für die Entwicklung und Erzeugung moderner Waffensysteme bilden. Rüstungsunternehmen sollten international wettbewerbsfähig werden und die Grundlage der nationalen Wirtschaft Rußlands bilden. Durch Subventionen und steuerliche Sonderbehandlungen wollte Kokošin diese Betriebe von der Staatsseite her unterstützen. Die Kooperation mit ausländischen Firmen, notwendig, um die Modernisierung der russischen Industrie zu beschleunigen und den Betrieben den Weg auf den Weltmarkt zu ebnen, sollte durch einen Rahmen staatlicher Bestimmungen zur Wahl "strategischer Partner", das sind "zuverlässige ausländische Unternehmen", geregelt werden. Rüstungsunternehmen, die eine zivile Erzeugung aufbauen konnten, wollte Kokošin mit Staatskrediten unterstützen.²

In den Mittelpunkt der Nationalen Industriepolitik stellte Kokošin die Bildung von "Finanz-Industrie-Gruppen". Diese sollten auf der Grundlage führender Forschungs- und Produktionsvereinigungen der Rüstungsindustrie entstehen.³ Als große, diversifizierte Unternehmensgruppen sollen sie sowohl militärische als auch zivile Betriebe sowie Geschäftsbanken, Versicherungsgesellschaften und andere kommerzielle Unternehmungen umfassen. Die Finanz-Industrie-Gruppen sollen den Rahmen für die Entwicklung und Herstellung von hochtechnologischen militärischen und zivilen Gütern mit einer starken Orientierung auf dual-use Systeme schaffen. Sie sind exportorientiert und suchen ausländische Kunden für militärische und zivile Produkte. Aber sie richten sich nicht nur an den Weltmarkt, sondern auch an den russischen Binnenmarkt, in der Erwartung, daß die Finanz-Industrie-Gruppen zum ersten Mal wirklich militärische Technologie für die zivile Erzeugung nutzbar machen können.

4.2 Das Staatskomitee für die Verteidigungsindustrie/Viktor Gluchich

Ein anderer wichtiger Interessenvertreter im Rüstungssektor ist Viktor Gluchich, der Erste Vorsitzende des Staatskomitees für die Verteidigungsindustrie (Goskomoboronprom). Er arbeitete als leitender Ingenieur in mehreren metallverarbeitenden Betrieben in Leningrad und stieg bis zum Stellvertretenden Generaldirektor der "Leningrader Metallfabrik" auf. Von 1990 bis 1992 war er Erster Stellvertretender Minister im Industrieministerium der Russischen Föderation.⁴ Aus diesem Ministerium ging das heutige Goskomoboronprom hervor, dessen Vorsitzender er seit Oktober 1992, also seit Bestehen des Komitees, ist.

Das Goskomoboronprom, im Prinzip Nachfolger der früheren Branchenministerien des Rüstungssektors, wurde in mehreren Schritten aufgebaut.⁵ In seiner jetzigen Form existiert es seit Ende

¹ Osnovnye položenija voennoj doktriny Rossijskoj Federacii, in: Izvestija, 18.11.1993, S. 1, 4.

² A. Kokošin, Raschody na obornu - to raschody na social'nuju stabil'nost', in: Rossijskie vesti, 17.3.1994, S. 11; vgl. auch A. Kokoshin, Defense Industry Conversion in the Russian Federation, in: T. Pelton Johnson, S.E. Miller (Hrsg.), Russian security after the Cold War: seven views from Moscow, Cambridge, Massachusetts 1994, S. 43-75.

³ Interview mit Andrej Kokošin, in: Moskovskie novosti, 15/1995, S. 11.

⁴ Kto st' kto v Rossii i bližnem zarubež'e, Moskva 1993, S. 174.

⁵ Ausführlicher dazu siehe: S. Schwanitz, Die russische Rüstungsindustrie: Ein weißer Fleck der Privatisierung?, in: Berichte des BIOst, 47/1994, S. 12-15.

September 1993.¹ Zu seinen Tätigkeiten zählten die Organisation der militärischen Erzeugung, der verteidigungsbezogenen Forschungs- und Entwicklung sowie die Konversion. Der Waffenhandel, ursprünglich Teil des Aufgabengebiets von Goskomoboronprom, wurde im November 1993 Rosvooruzenie übertragen. Viktor Gluchich definiert als Auftrag von Goskomoboronprom die Realisierung einer Industriepolitik im Rüstungssektor, die auf der einen Seite die Interessen der nationalen Sicherheit wahrt und auf der anderen Seite das Potential des Rüstungssektors effizient dazu nutzt, zivile Produkte herzustellen.²

Mit der Gründung von Goskomoboronprom formierte sich eine mächtige Bürokratie, unter deren Leitung 1993 2.000 Betriebe standen, die ca. 4,5 Millionen Menschen Arbeit gaben.³ Dies ist potentiell eine Quelle für Macht und politische Einflußnahme. Das Hauptinteresse von Goskomoboronprom liegt in der staatlichen Absicherung seiner Klientel, also der Unternehmen des Rüstungssektors, aber auch in der Erhaltung seiner bürokratischen Leistungsstrukturen. Im Zuge der von Kokošin angestrebten Umstellung der Rüstungsbeschaffung auf die Bedingungen der Marktwirtschaft, zog das Verteidigungsministerium die Verfügung über das Wehrbudget an sich. Die militärische Führung konnte nun in eigener Verantwortung Beschaffungsaufträge vergeben. Sie war nicht mehr genötigt, die vom Rüstungssektor gelieferten Waffensysteme unbesehen abzunehmen, sondern konnte auf die Preisgestaltung und die technisch-taktischen Eigenschaften der Systeme stärker Einfluß nehmen als bisher.⁴ Die Rüstungsunternehmen waren fortan von der Bewilligung der Staatsaufträge, die zudem beständig gekürzt wurden, abhängig. Die Reduzierung der Beschaffung brachte erhebliche wirtschaftliche Probleme für die Betriebe mit sich. Diese Verlagerung der Kompetenzen im Bereich der Rüstungsbeschaffung war überhaupt nicht im Interesse Gluchichs und wurde zu einem ständigen Streitpunkt zwischen Goskomoboronprom und dem Verteidigungsministerium.

Um die Position seiner Klientel zu stärken, plädierte Gluchich, ähnlich dem Stellvertretenden Verteidigungsminister Andrej Kokošin, für die Schaffung von Finanz-Industrie-Gruppen.⁵ Laut Gluchich wurden im Rüstungssektor sowie in dem mit dem Verteidigungsbereich zusammenhängenden Branchen bis November 1994 15 solcher Gruppen gegründet. Unter ihnen sind die 'Uralskie zavody', die Holdinggesellschaft 'Leninec' und die Aktiengesellschaften 'Tupolev' und 'Iljušin'.⁶ Hauptaufgabe der Finanz-Industrie-Gruppen soll es nach Gluchichs Auffassung sein, Investitionsressourcen konzentriert in die Wirtschaft zu lenken. Darüber hinaus sollen so das Potential der Forschung und

¹ O reorganizacii Komiteta Rossijskoj Federacii po oboronnym otrasljam promyšlennosti, in: Rossijskie vesti, 29.9.1993, S. 2.

² Viktor Gluchich, "Oboronnye predprijatija adaptirovalis' k rynku", Interview in: Nezavisimaja gazeta, 18.8. 1994, S. 1-2.

³ K. Bush, Aspects of Military Conversion in Russia, in: RFE/RL Research Report, 14/1994, S. 31. Diese Angaben haben sich aufgrund von Ausgründungen und Privatisierungen einzelner Betriebe aus dem Rüstungssektor verändert. Für 1995 müssen sie niedriger angesetzt werden.

⁴ Vgl. Nezavisimaja gazeta, 2.10.1993, S. 2 und Kommersant Daily, 4.8.1993, S. 3.

⁵ Rechtlich fixiert sind diese Finanz-Industrie-Gruppen in einem Präsidialerlaß vom 5.12.1993. "O sozdanii finansovo-promyšlennyh grupp v Rossijskoj Federacii", in: Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii, 49/1993, Nr. 4766.

⁶ V. Gluchich, Predprijatija nadejutsja bogatet' vmeste s bankami. 'VPK stal centrom strukturnych preobrazovanij', in: Finansovye Izvestija, 42/1994, S. IV.

Entwicklung im Rüstungssektor aufrechterhalten und Konversionsprogramme umgesetzt werden.¹

Viktor Gluchich strebt mit der Reform des Rüstungssektors keine Ausweitung an, sondern will den Komplex durch eine strukturelle Umgestaltung stärken. Die Unternehmen sollen in Aktiengesellschaften umgewandelt und dann unter Umständen privatisiert werden. Langfristig soll ein Kern von Rüstungsunternehmen unterschiedlicher Eigentumsformen geschaffen werden, der auf die Erfüllung der Staatsaufträge ausgerichtet ist und perspektivische Waffenentwicklungsprogramme durchführen kann. Als Basis sollen, so Gluchich 1994, 454 Unternehmen dienen, die vor 1995 nicht privatisiert werden.² Nach Gluchich können die Rüstungsunternehmen schon heute allein von ihren zivilen Aufträgen leben. Die zivile Produktion müßte allerdings durch protektionistische Maßnahmen geschützt werden.³ Die Position Gluchichs hat sich im Laufe seiner Amtszeit verändert und den ökonomischen Realitäten angepaßt. Noch im Juni 1993 plädierte Gluchich für die Ausarbeitung einer staatlichen Industriepolitik⁴, bei der die Umwandlung in Aktiengesellschaften und die anschließende Privatisierung sehr behutsam durchgeführt werden sollten. Im Gegensatz zu den Vorstellungen von 1993 tritt er 1994 für eine umfassende Privatisierung und Reduzierung auf 454 effiziente und leistungsfähige Rüstungsunternehmen ein. Den Schwerpunkt legt er auf den Erhalt des wissenschaftlich-technischen Potentials. Gewichtige Gründe für eine Förderung des Rüstungssektors sind auch die Deviseneinnahmen, die aus dem Waffenexport erzielt werden. Es ist nicht erstaunlich, daß Goskomoboronprom 1993 für eine Liberalisierung des Rüstungsexports eintrat.

Als Begründung beruft Gluchich sich immer wieder auf die Bewahrung der nationalen Sicherheit und der Verteidigungsfähigkeit Rußlands. Seine Parteilichkeit für den Rüstungssektor und dessen Erhalt zeigt sich aber deutlich. In einem Grußwort zur Gründung der Zeitung "Aviacija Rossii" (Die Luftfahrt Rußlands) lobt er beispielsweise die heimische Luftfahrtindustrie und bringt zum Ausdruck, daß Rußland in diesem Bereich weiter eine Weltmacht mit den entsprechenden Marktanteilen bleiben wird.⁵ In diesem Punkt ist er sich mit der Mehrheit der Eliten einig und kann auf breite Unterstützung für seine Politik hoffen. Vor allem bei den Militärs und im Verteidigungsministerium trifft er auf Gleichgesinnte.

Trotz der gemeinsamen Sorge um die nationale Sicherheit, ziehen das Goskomoboronprom und das Verteidigungsministerium aber keineswegs an einem Strang. Im Gegenteil, beide Institutionen - Militär und Rüstungsbükratie - trennt ein Interessengegensatz. Für das Verteidigungsministerium steht der Erhalt schlagkräftiger Streitkräfte mit moderner Ausrüstung im Vordergrund. Zu diesem Zweck will es die Gelder für die Rüstungsbeschaffung einsetzen. Die Rüstungsbükratie ist - im Gegensatz dazu - in erster Linie am Erhalt ihrer eigenen Sonderstellung und der Verfügung über den

¹ Ebenda.

² V. Gluchich, "Oboronnye predprijatija adaptirovalis' k rynku", Interview in: Nezavisimaja gazeta, 18.8. 1994, S. 1-2. In einer anderen Quelle gibt er ihre Zahl mit 455 an. Siehe: V. Gluchich, Predprijatija nadejutsja bogatet' vmeste bankami. 'VPK stal centrom strukturnych preobrazovanij', in: Finansovye izvestija, 42/1994, S. IV.

³ V. Gluchich, "Oboronnye predprijatija adaptirovalis' k rynku", Interview in: Nezavisimaja gazeta, 18.8. 1994, S. 1-2.

⁴ V. Gluchich, Možno li privatizirovat' tankovyj zavod?, in: Rossijskie vesti, 17.6.1993, S. 7.

⁵ Und dies, obgleich er den geradezu erdrutschartigen Einsturz der Produktion gerade im Bereich des Luft- und Raumfahrtsektors 1994 kennen sollte und nicht leugnen kann. Siehe: Viktor Gluchich, Rossija i vpred' budet velikoj aviacionno-kosmičeskoj deržavoj, in: Krasnaja zvezda, 1.10.1994, S. 3.

Rüstungssektor interessiert. Daher reklamiert Gluchich die staatlichen Rüstungsbeschaffungsmittel für sich, um den unter seiner Obhut stehenden Betrieben eine langfristige Finanzierung sichern zu können. Mit den neuesten Vorstößen von Oleg Soskovec, dem Ersten Stellvertretenden Premierminister, dem Verteidigungsministerium die Verfügung über das Wehrbudget zu entziehen und sie dem Goskomoboronprom zu übertragen, scheint sich die Rüstungsbükratie in diesem Punkt gegenüber dem Verteidigungsministerium und vor allem der Person Kokošin durchgesetzt zu haben. In diesen Kontext gehört wohl auch die rüde Attacke der Regierungszeitung "Rossijskaja gazeta", die - mit deutlichen antiwestlichen Untertönen - Kokošin Versagen und den Ausverkauf Rußlands vorwarf.¹

Die unterschiedlichen Interessen von Militär und Rüstungsbükratie schlagen sich auch in den Vorstellungen über die Umgestaltung des Rüstungssektors nieder. Kokošins Hauptinteresse gilt der Gewährleistung nationaler Sicherheit, die für ihn durch die ausreichende Versorgung der Streitkräfte und ihrer Ausrüstung mit hocheffektiven Waffensystemen garantiert wird. Er ist nicht an der Erhaltung des Rüstungssektors an sich interessiert, sondern lediglich am Verbleib der high-tech Betriebe in Staatsbesitz. Dafür fordert er Subventionen und garantierte Staatsaufträge. Im Gegenzug dazu agiert Gluchich als Lobbyist des Rüstungssektors. Er benutzt das Argument der Gewährleistung der nationalen Sicherheit nur als Hebel zum Erhalt des Einflusses der Rüstungsbükratie. Sein eigentliches Interesse gilt der Verteidigung der traditionellen Strukturen des Goskomoboronprom. Denn die Auflösung von Goskomoboronprom, die bei der Realisierung von Kokošins Vorstellungen unumgänglich würde, kostet Gluchich und seinen Mitarbeitern Position und Einfluß - eine Aussicht, die diese verständlicherweise nicht begrüßen.

Obwohl die Positionen Gluchichs und Kokošins in einigen grundsätzlichen Punkten nicht übereinstimmen, gibt es auch Gemeinsamkeiten. Beide wollen den Rüstungskomplex auf eine geringe Anzahl effizienter Rüstungsunternehmen reduzieren. Weiter befürworten beide das Entstehen sogenannter Finanz-Industrie-Gruppen im Rüstungssektor, die erheblich einflußreicher sein werden als die bestehenden großen Rüstungsunternehmen und so zu mächtigen Interessengruppen erstarken können. Und schließlich treten beide staatlichen Akteure für eine Liberalisierung des Waffenexports ein.

4.3 Liga zur Förderung der Rüstungsunternehmen/Aleksej Šulunov

Während die Militärs und die Rüstungsbükratie zugleich als staatliche Apparate und als Lobby fungieren und so - charakteristisch für das entstehende politische System - kommerzielle, bürokratische und politische Interessen vermischen, agiert die "Liga zur Förderung der Rüstungsunternehmen" als reine Interessenvertretung. Die Liga sieht sich als Bindeglied zwischen der russischen Regierung und dem Parlament einerseits und den russischen Rüstungsunternehmen andererseits. Nach ihrem Vorsitzenden Šulunov ist es die "vorrangige Aufgabe" der Liga, "die Interessen unserer Mitkämpfer zu verteidigen und das wissenschaftlich-technische bzw. das industrielle Potential der Unternehmen zu erhalten."²

¹ A. Andrievskij, Menjaem tanki na banany. Pora sprosit': A èto sdelal byvsij sotrudnik Instituta SŠA i Kanady na poprišee pervogo zama ministra oborony, in: Rossijskaja Gazeta, 16.3.1995, S. 3.

² Vymrem, kak mamonty, Intervie mit Aleksej Šulunov, in: Pravda, 16.6.1992, S. 2.

Der Verband wurde am 26. Februar 1992 gegründet und vertritt die Interessen von etwa 700 Unternehmen der Rüstungsindustrie.¹ Zu ihrem Vorsitzenden oder Präsidenten wurde Aleksej Šulunov gewählt. Šulunov, der aus der Volga-Region (Astrachaner Oblast) stammt, wurde nach einer langjährigen Tätigkeit in der Brjansker Elektromechanischen Fabrik 1985 zum Hauptverwaltungsleiter des sowjetischen Branchenministeriums für radioelektronische Industrie berufen. Im Rahmen dieses Ministeriums wurde die wissenschaftliche Produktionsvereinigung (NPO) Plešakov gebildet, deren Generaldirektor Šulunov seit 1987 ist.² 1994 wurde die NPO Pleškov in "Staatliches zentrales wissenschaftliches radiotechnologisches Forschungsinstitut" umbenannt.³ Es ist damit zu rechnen, daß Šulunov aus seiner Zeit im Ministerium, das eins der neun des Rüstungskomplexes war, über zahlreiche persönliche Kontakte in den Regierungsapparat verfügt.

Erklärtes politisches Ziel der Liga ist es, den weiteren Abbau des Industriepotentials zu verhindern und die Arbeitskräfte zu erhalten, besonders in den Hochtechnologiebereichen der Rüstungsindustrie. Seit ihrer Gründung 1992 tritt die Liga mit der Forderung nach einer konzeptionellen Industriepolitik an die Öffentlichkeit. Schon damals forderte sie die Aufhebung der von der UdSSR übernommenen Leitungsstruktur des Rüstungssektors, d.h. die Zuordnung der Unternehmen zu Branchenverwaltungen zugunsten einer Einteilung der Rüstungsunternehmen in drei Gruppen nach der sicherheitspolitischen Relevanz der Unternehmen.

Ein wesentliches Element der von der Liga angestrebten staatlichen Industriepolitik soll die Konversion der Rüstungsindustrie sein. Šulunov äußerte im Sommer 1993, daß die Konversion als "bedeutender Mechanismus" notwendig sei und die "behutsame Umprofilierung von Unternehmen" hin zur zivilen Produktion mit einschließe.⁴ "Behutsam" soll Konversion insofern sein, indem sie zum einen die Mobilmachungsfähigkeit der Rüstungsindustrie berücksichtigt, d.h. die Fähigkeit, im Kriegsfall die Produktion auf die Herstellung von militärischen Gütern sofort wieder aufnehmen zu können. Zum anderen geht es Šulunov darum, die überdurchschnittlich hoch qualifizierten Beschäftigten der Rüstungsindustrie in den Rüstungsunternehmen zu halten.

Konkret fordern Šulunov und die Liga zur Förderung der Rüstungsunternehmen insbesondere eine gezielte Subventionierung von Technologieentwicklung. In einem Interview etwa forderte Šulunov im Juni 1994 Finanzhilfen für Rüstungstechnologien, da dies es ermögliche, langfristig Devisen zu sparen. Er führte an, daß Rußland mehr Devisen zum Kauf von Einrichtungen der Erdölindustrie ausgeben als die UdSSR.⁵ Und angesichts der schwachen Finanzlage Rußlands und des technologischen Know Hows, das in der Rüstungsindustrie angesammelt ist, ist dieser Vorschlag volkswirtschaftlich gewiß sinnvoll. Šulunov selbst verfolgt dabei zugleich ein Eigeninteresse. Die enorme Finanzknappheit, die besonders die Rüstungsforschung trifft, droht einen Verlust der "führenden Position im Bereich der Hochtechnologie und der angewandten sowie der Grundlagenforschung" nach sich zu ziehen.⁶ Dies aber will Šulunov verhindern. Folgerichtig hatte

¹ P. Fel'gengaur, Vse v Rossii choťjat torgovat' oružiem. Poziciju proizvodelej oružija predstavljajet prezident ligi oboronnyh predprijatij Aleskandr Šulunov, in: Nezavisimaja gazeta, 1.10.1992, S. 2.

² A. Šulunov, Slovo "konversija" nado zabyt' i rešať obščenacional'nye zadači, in: Krasnaja zvezda, 6.3.1992, S. 5.

³ Polubeznadzornaja konversija, in: Delovoj Mir. Business World, 5.6.1994, S. 8.

⁴ M. Lancmann, Ser'ežnye ljudi ne suetsja. "Oboronka" na starte rynočnych reform, in: Segodnja, 2.7.1993, S. 3.

⁵ Polubeznadzornaja konversija, in: Delovoj Mir. Business World, 5.6.1994, S. 8.

⁶ A. Šulunov, Stat'i bjudzeta porazili voennye celi, in: Rossijskie vesti, 17.3.1994, S. 11.

auch der Elf-Punkte-Vorschlag zur Strukturpolitik in der Rüstungsindustrie, den Šulunov als offenen Brief im Oktober 1994 an die Tageszeitung "Nezavisimaja gazeta" schickte, eine ganz ähnliche Stoßrichtung.¹ Die Liga mahnte darin eine staatliche Politik zur strukturellen Umgestaltung und zur Konzentration von Rüstungsindustrie und -forschung an. Im einzelnen sollte eine selektive Strukturpolitik die prioritären Bereiche des Rüstungssektors unterstützen, verbunden mit der Konzentration der technologischen Ausrüstung in sogenannten staatlich geförderten Hauptunternehmen zur Bewahrung des hohen Stands der Technologie. Zur Konzentration und Intensivierung des Kapitals im Rüstungssektor unter selektiven Gesichtspunkten soll die Regierung die Schaffung von Finanz-Industrie-Gruppen forcieren und einen außerbudgetären Fonds für die Finanzierung der Rüstungsforschung einrichten. Die Mittel für diese Finanzierung will die Liga durch den Rüstungsexport sowie in- und ausländische Investitionen erhalten. In diesem Zusammenhang tritt die Liga auch explizit für Privatisierungsmaßnahmen in der Rüstungsindustrie ein.

Bei dem Elf-Punkte-Vorschlag handelt es sich um den bislang ausführlichsten und möglicherweise auch weitreichendsten Forderungskatalog der Liga. Auffällig ist, daß die Vorschläge, deren Verwirklichung eine strukturelle Veränderung, also die Modernisierung und Rationalisierung der Rüstungsindustrie, nach sich ziehen würde, die sozialen Folgeprobleme entgegen früheren politischen Aussagen Šulunovs nicht einmal erwähnen. Hingegen bleibt die Liga bei der Forderung nach dem Erhalt der Forschungskapazitäten als Grundlage nationaler Rüstungsindustrie und Wirtschaft. Inwieweit die geänderten Begrifflichkeiten von "Industriepolitik" zu "selektiver Strukturpolitik" eine Rolle spielt, läßt sich derzeit nicht beurteilen. Erhebliche Folgen könnte mittelfristig aber die Konzentration der Rüstungsindustrie und die Bildung von Finanz-Industrie-Gruppen haben. Die Entstehung leistungsfähiger, kapitalkräftiger Technologiekonzerne würde das politische Gewicht der Rüstungsbetriebe vergrößern und ihren Einfluß gegenüber Rüstungsbürokratie und Verteidigungsministerium erheblich stärken. Das liegt im Interesse der Mehrzahl der Unternehmen und der Beschäftigten des Rüstungssektors. Denn auch wenn das beschriebene Elf-Punkte-Konzept nur von Šulunov als Präsident der Liga unterzeichnet wurde, ist davon auszugehen, daß es einen breiten Konsens ausdrückt. Auf einem Treffen von Veteranen der Rüstungsindustrie, das die Militärzeitung "Krasnaja zvezda" im Frühjahr 1994 organisierte, nahmen die Beteiligten in einer Abschlußresolution die wichtigsten Anliegen des Elf-Punkte-Konzepts auf und forderten u.a. die Einführung von Finanz-Industrie-Gruppen, die Umstrukturierung der Rüstungsindustrie und die Durchführung industriepolitischer Maßnahmen. Diese Resolution unterschrieb neben Šulunov auch der Vorsitzende der Assoziation der Gewerkschaften der Rüstungsindustrie, Anatolij Breusov.

4.4 Erster Stellvertretender Premierminister/Oleg Soskovec

Eine enge Verbindung zum Rüstungssektor scheint auch der Erste Stellvertretende Premierminister Oleg Soskovec zu haben. Die Reichweite seines Einflusses kann allerdings nicht präzise bestimmt werden. Die verfügbaren Informationen beschäftigen sich allgemein mit seinem Werdegang und

¹ A. Šulunov, Predloženija po strukturnoj perestrojke oboronnyh otraslej promyšlennosti, in: Nezavisimaja gazeta, 25.10.1994, S. 4.

seiner Ernennung zum Ersten Stellvertretenden Premierminister. Gerüchte bezeichnen ihn allerdings als Lobbyisten des Rüstungssektors.¹ Im Zusammenhang mit den Ereignissen in Tschetschenien gehen viele Quellen davon aus, daß er über die Macht verfüge, politische Richtlinien zu bestimmen. Die für die Regierung und das Umfeld des Präsidenten zuständige Korrespondentin des Reformblatts "Izvestija", Irina Savvateeva, sieht ihn als eine Figur Iljušins und Koržakovs. Der Bürochef Jelzins und der Chef seines Sicherheitsdienstes, die mächtigsten Männer des Präsidentenapparates, bräuchten, so Savvateeva, eine Person, die über eine demokratische Legitimation verfügt.²

Aus Soskovecs Biographie ergibt sich, daß der 1949 in Kasachstan geborene Ingenieur bereits mit 39 Jahren Generaldirektor des Karagander Hüttenwerks war. 1991 wurde er Minister der UdSSR für Metallurgie, 1992 Erster Stellvertretender Premierminister von Kasachstan und schließlich am 30. April 1993 Erster Stellvertretender Premierminister Rußlands. Seinen jetzigen Posten soll er der Bekanntschaft mit Tschernomyrdin verdanken.³ Anfangs stand Soskovec noch auf der Seite des Premiers gegen mögliche Vorstöße Jelzins. Soskovec wechselte aber schnell auf die Seite des Präsidenten und erwies sich vor allem als "...ein Mann seiner eigenen Ideen".⁴ Seine Machtposition innerhalb der Regierung konnte er sukzessive ausbauen. Heute ist er Berater des Rüstungssektors im Bereich Industriepolitik und führt Gespräche über die militär-technische Zusammenarbeit mit dem Ausland, weiter leitet er die Kommission für operative Lenkung der Wirtschaft.⁵

Welche rüstungspolitisch Linie Soskovec verfolgte, war zunächst nur schwer zu bestimmen, da er nicht systematisch zu Rüstungsfragen Stellung nahm. Allerdings griff er immer wieder Einzelfragen auf. So äußerte er sich kritisch über Rüstungsunternehmen, die ohne direkten Auftrag weiter auf Halde produzierten. In einem anderen Fall stufte er den Anteil des Wehrbudget, der für die Waffenbeschaffung veranschlagt wurde, als zu gering ein. Er befürwortete auch eine Steigerung des Waffenexports. Seine Begründung dafür war ungewöhnlich: "Das [Waffenexport] ist die Realisierung unseres Intellekts. Es ist das Los einiger weniger Länder, über eine solche technologische Basis zu verfügen, und diese Länder sind dazu 'verdammt', solche Produkte zu exportieren."⁶

Deutlicher trat er im Februar 1995 hervor, als er sich für eine Neuordnung der Finanzierung des Rüstungssektors einsetzte. Bei einem Treffen mit Leitern von Rüstungsunternehmen in Chabarovsk erörterte er die Frage, ob man das Wehrbudget in Zukunft anders verteilen solle. Dies sei nötig, da sich das Verteidigungsministerium als unfähig erwiesen habe, Staatsaufträge an die Unternehmen zu vergeben und diese auch zu bezahlen. Laut Soskovec sollte nun wieder das Goskomoboronprom, wie in Sowjetzeiten die Militärisch-Industrielle Kommission⁷, die Kontrolle über die Budgetmittel zur Rüstungsbeschaffung erhalten. Nur dann sei gewährleistet, daß sie auch wirklich den

¹ P. Felgenhauer, Russia's Arms Sales Lobbies, in: Perspective, 1/1994, S. 8.

² I. Savvateeva, Oleg Soskovec. Kto on? Kto za nim? Kuda vedet?, in: Izvestija, 19.1.1995, S. 5.

³ O. Ragozin, Trudoljubivjy Soskovec, in: Argumenty i fakty, 37/1993, S. 2.

⁴ I. Savvateeva, Oleg Soskovec. Kto on? Kto za nim? Kuda vedet?, in: Izvestija, 19.1.1995, S. 5.

⁵ Ebenda.

⁶ Oleg Soskovez, Erster Stellvertretender Premierminister der Russischen Föderation, über die künftige Entwicklung der Rüstungsproduktion, in: BPA/Fernseh-/Hörfunkspiegel, Ausland, 29.11.1993, S. 24.

⁷ Zu näheren Erläuterungen über das alte Finanzierungssystem siehe: H.-H. Schröder, Sowjetische Rüstungs- und Sicherheitspolitik zwischen "Stagnation" und "Perestrojka". Eine Untersuchung der Wechselbeziehung von auswärtiger Politik und innerem Wandel in der UdSSR (1979-1991), Baden-Baden 1995.

Rüstungsunternehmen zugute kämen und nicht etwa für den höheren Sold von Offizieren und Generälen ausgegeben würden.¹ Mit diesem Vorschlag bekannte sich Oleg Soskovec nun eindeutig als Lobbyist der Rüstungsbükratie. Er stellte sich voll inhaltlich auf die Seite des Hauptlobbyisten, des Goskomoboronproms. Für diesen Vorstoß hatte er einen günstigen Zeitpunkt gewählt. Denn die Position des Verteidigungsministeriums ist durch Tschetschenien und diverse Affären angeschlagen. Alle Zeitungen sind voll mit Berichten über Korruption und Verschwendungssucht hoher Militärs. Für eine Reorganisation der Rüstungsfinanzierung im Sinne der Rüstungsbükratie bestehen daher gute Voraussetzungen. Tatsächlich würde ein solches Finanzierungssystem wohl dazu führen, daß der Einfluß von Goskomoboronprom zunähme. Die Rüstungsbetriebe würden stärker subventioniert. Damit sinkt der Druck, die Produktion insgesamt zu modernisieren und auf die Bedürfnisse des Marktes auszurichten. Eine solche Politik kann sich sowohl auf die Staatsfinanzen wie auch die Wirtschaftsreformen negativ auswirken.

4.5 "Der Wolf im Schafspelz" - Bürokraten als Lobbyisten

Betrachtet man die Manöver der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, zeichnen sich Interessengegensätze, aber auch Übereinstimmungen ab. De facto treffen sich die Gruppenvertreter in vielen Punkten, doch liegen ihren Handlungen ganz unterschiedliche Intentionen zugrunde. Gemeinsam setzen sich alle, mehr oder weniger explizit, für die Liberalisierung des Rüstungsexports, für eine Konzentration der Rüstungsindustrie und für die Bildung von Finanz-Industrie-Gruppen ein.

Gemeinsamen Anstrengungen der Lobbyisten war es wohl zu verdanken, daß das durch die Rüstungsexportgesellschaft "Rosvooruzenie" Ende 1993 geschaffene staatliche Monopol im Mai 1994 wieder teilweise aufgehoben und um ein Lizenzvergabesystem ergänzt wurde. Die von Kokošin initiierte Industriepolitik der staatlichen Förderung eines Kernbereichs der Rüstungsindustrie fand ihren Niederschlag in der russischen Militärdoktrin vom November 1993 und in den Privatisierungsbestimmungen der russischen Regierung. Nach und nach schwenkten auch die Rüstungslobbyisten Šulunov und Gluchich in das Konzept der "selektiven Strukturpolitik" als Mittel zum Zweck ein. Das zeigt sich besonders darin, daß beide in ihre politischen Forderungen die Bildung von Finanz-Industrie-Gruppen aufgenommen haben. Die Schaffung solcher Konzerne hat allerdings zwei Seiten. Gewiß können sie durch Zusammenschluß großer Finanzinstitute, Banken und Versicherungen mit Industrieunternehmen das Überleben der rüstungsindustriellen Forschungseinrichtungen und die Modernisierung der Produktionseinrichtungen gewährleisten. Gleichzeitig geht von diesen Gruppen jedoch die politische Gefahr aus, einflußreicher als die bereits bestehenden riesigen Rüstungsunternehmen zu werden und sich als politischer Faktor zu etablieren. Im Gesetz über die Gründung der Finanz-Industrie-Gruppen vom Dezember 1993² wollte man diese Möglichkeiten explizit ausschließen, genauso wie die Errichtung von Monopolen verbieten. Die im Rüstungssektor traditionell bestehenden Produktionsmonopole bzw. -oligopole sind allerdings kurzfristig kaum abzuschaffen. Das politische Gewicht der Finanz-Industrie-Gruppen ist vorläufig noch nicht zu erfassen, doch es ist zu vermuten, daß es relativ hoch sein und den Einfluß des Rüstungssektors noch vergrößern wird.

¹ M. Lancman, Oleg Soskovec predložil novuju shemu finansirovanija VPK, in: Segodnja, 15.2.1995, S. 2.

² Vgl. Fußnote 48.

Die Untersuchung der Interessenvertretung zeigt, daß sich in Rußland ein besonderer Typus des Lobbyismus herausbildet, ein Staatslobbyismus. Im Gegensatz zu den in westlichen Theorien beschriebenen Interessenvertretungen bzw. Lobbygruppen, die vorrangig über die Beeinflussung der Regierungs- und Parlamentsmitglieder von außen ihre Ziele durchsetzen wollen,¹ sind die Akteure des Lobbyismus in Rußland selbst Angehörige der Regierung und ihres Apparats. Im Fall des Rüstungssektors betreibt vor allem der Vertreter des Goskomoboronprom, also der Rüstungsbürokratie, aktiv Lobbypolitik für seine Klientel. Aber auch das Verteidigungsministerium und sogar der Erste Stellvertretende Vizepremier setzen sich in vielen Belangen eher für Interessen der Rüstungsindustrie und ihrer Apparate als für Gesamtbelange des Staates ein. Einzig die Liga zur Förderung der Rüstungsunternehmen ist eine Lobbygruppe im klassischen Sinne, die über ihre wirtschaftliche Macht und ihre Mitgliederzahl versucht, Einfluß auf politische Entscheidungen auszuüben.

Die Lobbygruppen bzw. politischen Vertretungen des Rüstungssektors konstituieren gemeinsam eine Rüstungslobby. Sie ist in der politischen Einflußnahme zwar weniger effizient als die Agrar- oder die Energielobby, die mit dem mächtigen Energiekonzern Gazprom, für dessen Belange Premierminister Tschernomyrdin eintritt, erhebliches Gewicht hat, doch sie sucht wie diese staatliche Mittel für ihre Interessen verfügbar zu machen. Allerdings ist die Rüstungslobby anders als die Agrar- und Energielobby kein Kreis von Personen und Einrichtungen mit einer einheitlich abgestimmten Handlungsstrategie. Im Gegenteil haben gerade die zentralen Akteure, Kokošin und Gluchich, tiefgreifende Meinungsdivergenzen. Gemeinsam ist ihnen die Sorge um den Erhalt eines Kerns leistungsfähiger Rüstungsbetriebe und die Wahrung der technologischen Kapazitäten. Darüber hinaus eint sie das Interesse daran, Rüstungs- und Sicherheitspolitik einen hohen Stellenwert zu verschaffen. Denn die Berufung auf nationale Sicherheitsinteressen dient ihnen als Instrument zur Durchsetzung Ihrer persönlichen Interessen.

Während sich die Ziele und Absichten der jeweiligen Lobbyisten zu einem Großteil aus ihren Aussagen und Forderungen ableiten lassen, ist es weitaus schwieriger, ihren tatsächlichen Einfluß zu bestimmen. Oft hängt der Grad ihrer Durchsetzungskraft von persönlichen Beziehungen zu anderen Entscheidungsträgern ab. In Rußland sind die alten Machtstrukturen zwar scheinbar zerfallen, doch die persönlichen Kontakte zwischen Verwaltung und Direktoren bestehen fort und sind für ein erfolgreiches Wirtschaften absolut notwendig.² Die Chefs der Verwaltung sind aber ihrerseits von wirtschaftlichen Kräften abhängig. Staatsvertreter sind so in einer Person Lobbyist und Objekt von Lobbygruppen. Häufig sind keine klaren Grenzen mehr zwischen Lobbysubjekt und -objekt erkennbar, da diese führenden Bürokraten bereits über die Einflußnahme der Interessengruppe auf ihren Posten gesetzt wurden.³

¹ Zur Theorie der Interessengruppen siehe auch: U. v. Alemann, Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1985; H.H. von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt 1977; G. Teubner, Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, Tübingen 1978; J. Weber, Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik, Stuttgart 1977.

² Hierzu siehe auch: B. Kagarlickij, Sušestvjuj konomičeskie predposylki smeny lit, in: Nezavisimaja gazeta, 22.2.1995, S. 3.

³ Ein plakatives Beispiel hierfür ist die Position des Premierministers Tschernomyrdin. Der Rückhalt des Energie-sektors und vor allem Gazproms trugen nicht unwesentlich zu seiner Ernennung bei.

5. Die Rolle des Präsidenten und seiner Umgebung

Nachdem die Studie die Subjekte des Lobbyismus im russischen Rüstungssektor untersucht hat, liegt es nahe, im nächsten Schritt mögliche Objekte des Lobbyismus zu analysieren. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion verschwanden zunächst auch die alten Machtzentren - das Politbüro, der ZK-Apparat, der Ministerrat und die Staatliche Planungsbehörde. Damit waren Objekte von Lobbyarbeit abgesetzt. An ihre Stelle traten als Objekte des Lobbyismus, nach Einschätzung eines russischen Journalisten, der Präsidentenapparat, die Regierung, die Legislative, die Parteien und die Presse.¹ Wie im ersten Teil der Arbeit gezeigt, scheiden Parteien, Parlament und Regierung jedoch im Falle des Rüstungssektors weitgehend aus. Eine Untersuchung der Presse führt vom Zentrum des Entscheidungsprozesses weg. Denn die Macht ist im Umfeld des Präsidenten zentriert.

Der Präsident ist dabei das begehrteste Objekt der Lobbyisten. Dies verdankt er nicht zuletzt seiner Rolle als wichtigste Verfassungsinstitution in Rußland.² Er verfügt über umfangreiche Rechte, die in Kapitel 4 der russischen Verfassung niedergelegt sind.³ Der für vier Jahre vom Volk gewählte Jelzin ist Staatsoberhaupt und Oberster Befehlshaber der Streitkräfte. Er hat laut Artikel 83 das Recht, die Kabinettsitzungen zu leiten und bestimmt die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik. Weiter beschließt er über den Rücktritt der Regierung, verfügt über das Oberkommando der Streitkräfte und bildet und leitet den Sicherheitsrat Rußlands. Der Präsident kann nur abgesetzt werden, wenn er Hochverrat oder ein schweres Verbrechen begangen hat. Die Staatsduma muß in diesen Fällen ein Amtsenthebungsverfahren beim Verfassungsgericht einleiten (Art.93). Der Präsident selbst wiederum kann die Duma auflösen, wenn sie den von ihm vorgeschlagenen Kandidaten für das Amt des Regierungschefs dreimal abgelehnt hat, wenn sie innerhalb von drei Monaten der Regierung erneut ihr Mißtrauen ausgesprochen hat und der Präsident die Regierung nicht entlassen will oder wenn die Staatsduma auf Anfrage des Regierungschefs der Regierung das Vertrauen verweigert (Art. 84).

Gerade in einem noch nicht gefestigten demokratischen System mit einem wenig einflußreichen Parlament und rasch wechselnden Regierungsmitgliedern gewinnt die verfassungsmäßig ohnehin starke Stellung des Präsidenten real noch mehr an Gewicht. Alle politischen Fragen werden letztlich von ihm entschieden. Beim Präsidenten ist gegenwärtig die gesamte politische Macht konzentriert. Daher ist er, aber auch seine unmittelbare Umgebung, zu bevorzugten Objekten von Einflußarbeit der Lobbys geworden.

Naturgemäß ist der Präsident auf die Zuarbeit eines Apparats angewiesen, der Entscheidungen vorbereitet, sie teilweise auch vorformuliert bzw. gefällte Entscheidungen in operative Politik umsetzt. Präsident Jelzin verfügt über eine weitverzweigte Verwaltung und einen umfangreichen Beraterstab, die seine tägliche Arbeit organisieren. Dieser Präsidentenapparat stellt Jelzins eigentliches Regierungsinstrument dar. Er wurde nach der Wahl Jelzins zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets der RSFSR Anfang 1990 gebildet und ist seit dem sukzessive ausgebaut worden. Gegenwärtig stellt

¹ V. Vyžutovič, Iskustvo trebovat' žertv. TK, VPK, APK: tri istoënika i tri sostavnych časti rossijskogo lobbizma, in: Izvestija, 6.12.1994, S. 4.

² Siehe K. von Beyme, Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt am Main 1994.

³ Konstitucija Rossijskoj Federacii vom 12.12.1993, in: Rossijskaja gazeta, 25.12.1993, S. 3-6.

er eine kaum zu durchschauende Struktur mit einer Vielzahl von Abteilungen dar, die häufig untereinander in Konkurrenz stehen und deren Kompetenzen sich teilweise überschneiden. In dieser Struktur treten eine Reihe von Akteuren hervor - vor allem Viktor Iljušin, der Bürochef des Präsidenten, Sergej Filatov, der an der Spitze der Präsidialadministration steht, und Oleg Lobov, Sekretär des Sicherheitsrats.

5.1 Präsidentenapparat: Erster Gehilfe und Chef der Präsidialadministration

Eine Schlüsselposition in diesem Geflecht von Stäben und Apparaten hat Viktor Iljušin, der Erste Gehilfe des Präsidenten (Pervyj Pomošënik Prezidenta), inne. Über seinen Tisch laufen alle Informationen, die Jelzin erhält. Iljušin entscheidet über den Tagesablauf des Präsidenten und bestimmt damit weitgehend, wer das Recht erhält, den Präsidenten zu sehen und sein Anliegen vorzutragen. Viktor Iljušins Karriere ist eng mit der Jelzins verbunden. Beide stammen aus Ekaterinburg (Uralregion) und waren dort und später auch in Moskau gemeinsam im Parteiapparat tätig. Iljušin war bereits Jelzins Assistent, als dieser noch Sekretär des ZK der KPdSU war und er behielt diese Funktion, als Jelzin Vorsitzender des Obersten Sowjets der RSFSR und Präsident Rußlands wurde.¹ Jelzin charakterisierte ihn in seinen Memoiren als treuen und zuverlässigen Helfer mit "...erschütterndem Gedächtnis und bewundernswerter Arbeitsfähigkeit", der nur wenigen Menschen sein Herz öffnen würde.²

Jelzin lobt Iljušin wegen "... seiner Bewertungen und unabhängigen Urteile, die sich immer als sehr hilfreich erwiesen."³ Der Bürokrat zählt zu den langjährigen Mitarbeitern aus Ekaterinburg, die er als enge und gleichgesinnte Partner bezeichnet.⁴ Dies über das rein geschäftsmäßige hinausgehende Verhältnis zu seinem Ersten Gehilfen, das hier deutlich wird, ist charakteristisch für das Verhältnis Jelzins zu den Mitarbeitern seines Stabs. Auffallend viele Schlüsselpositionen sind mit engen Vertrauten und alten Bekannten besetzt. Kritische Stimmen behaupten gar, daß alle Berater Jelzins enge Freunde von ihm seien, oder umgekehrt ausgedrückt, daß alle Freunde Jelzins ein Amt bekleideten. Tatsächlich stammen viele Mitarbeiter aus Ekaterinburg. Neben Iljušin gehören dazu u.a. Lev Suchanov, der sich um die politisch-organisatorische Verbindung mit der Intelligenzia kümmert, Ludmila Pichoja, seine Redenschreiberin und Ella Lachova, die früher das Amt der Familien-, Jugend- und Frauenministerin bekleidete, sowie der ehemalige Chef der Präsidialadministration Jurij Petrov.

Neben Iljušin, der den unmittelbaren Zugang zum Präsidenten kontrolliert, verfügt auch Sergej Filatov über Einflußmöglichkeiten, da er als Nachfolger von Jurij Petrov seit Januar 1993 die Präsidialadministration leitet, die einen Bestandteil des Präsidentenapparats bildet und nicht mit diesem selbst verwechselt werden darf. Filatov, ein Absolvent des Moskauer Instituts für Energetik, war bis zu seinem Eintritt in den Präsidentenapparat Erster Stellvertretender Vorsitzender des Obersten Sowjets Rußlands. Ihm untersteht eine Verwaltung, die in verschiedene Funktionsblöcke gegliedert ist, die für Analyse, Information und Propaganda, Kontrolle, Haushaltsorganisation und die

¹ Dispetèr, in: Moskovskie novosti, 1994, Nr. 28, S. 6.

² Ebenda.

³ B. El'cin, Zapiski prezidenta, Moskva 1994, S. 9.

⁴ Ebenda, S. 269.

Betreuung von gesellschaftlichen Komitees und Kommissionen zuständig sind. Die Mitarbeiter der Präsidialadministration sollen Jelzin bei der täglichen Arbeit behilflich sein und ihn über die aktuellen Geschehnisse informieren, Analysen über zukünftige Szenarien ausarbeiten und für seine Sicherheit garantieren. Über die Größe dieses Apparats gibt es keine genauen Informationen. Laut Berechnungen einer russischen Journalistin sind dort weit über 1.000 Personen beschäftigt.¹ Die Präsidialadministration gliedert sich in die Abteilung für "Allgemeine Verwaltung", die für Staat und Recht, die für laufende Vorgänge und die Kontrollabteilung und verschiedene kleinere Komitees.² Über die genauen Aufgabenbereiche der einzelnen Abteilungen liegen auch keine Informationen vor. Im Zuge der Rationalisierung hat Präsident Jelzin angekündigt, seinen Apparat neu zu ordnen und die Zahl der Mitarbeiter zu reduzieren. Vertraulichen Gesprächen zufolge fürchtet aber keiner der Mitarbeiter, "auf die Straße" gesetzt zu werden.³

Die Mitarbeiter der Präsidialadministration repräsentieren nicht den Typus des alten Patrokraten. Die Mehrzahl von ihnen ist im Zuge der Perestrojka politisch aktiv geworden, als Deputierte oder Mitarbeiter von Kommunalverwaltungen. Allen gemeinsam ist aber die "absolute Loyalität" gegenüber dem Präsidenten, die viele von ihnen während der Oktoberereignisse 1993 unter Beweis stellten und sich damit einen Arbeitsplatz sicherten. Die russische Tageszeitung 'Izvestija' schrieb, Jelzin gebärde sich wie ein Monarch. Gleich einem solchen verfüge er über einen Kreis von Höflingen und sei kaum bereit, abweichende Meinungen zur Kenntnis zu nehmen. Versuche ein Mitarbeiter gar, seinen eigenen Willen durchzusetzen, würde er "verjagt".⁴ Dieser "Hof" ist jedoch zum wirklichen Machtzentrum geworden. Politische Beobachter gehen davon aus, daß der Präsidentenapparat in dem Durcheinander eines noch nicht konsolidierten politischen Systems das einzige arbeitsfähige Entscheidungsgremium darstellt.⁵ Sein Innenleben ist allerdings schwer zu durchdringen, da ein undurchschaubares Geflecht persönlicher Beziehungen die organisatorischen Strukturen überlagert.

5.2 Sicherheitsrat

Innerhalb des Präsidentenapparats nimmt der Sicherheitsrat⁶ eine herausragende Stellung ein. Er verfügt über eine eigene Organisationsstruktur und tritt anders als andere Beratergremien selbständig in der Öffentlichkeit auf. In der russischen Presse wird er zwiespältig beurteilt. Besonders kritisiert wird die Machtkonzentration im Sicherheitsrat, die sich aus dessen personeller Zusammensetzung und umfassender Informationslage ergibt.

5.2.1 Aufbau des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat wurde im März 1992 auf der Grundlage des Gesetzes "Über die Sicherheit", das am 9.4.1992 in Kraft trat, gebildet.⁷ Er wird vom russischen Präsidenten geleitet und setzt sich aus einer Reihe hochrangiger Politiker zusammen, die qua Amt bestimmt oder vom Präsidenten benannt

¹ E. Pestruchina, Vsjä prezidentskaja rat'..., in: Moskovskie novosti, 54/1994, S. 7.

² E. Pestruchina, Vsjä prezidentskaja rat'..., in: Moskovskie novosti, 54/1994, S. 7.

³ Ebenda.

⁴ Komu prinadležit Rossii? 1. Prezidentskij klub meždu bol'sim tennisom i bol'soj politikoj, in: Izvestija, 2.7.1994.

⁵ Ebenda.

⁶ Ebenda.

werden. Ständige Mitglieder sind neben Präsident Jelzin der Sekretär des Sicherheitsrats Oleg Lobov, der Stellvertretende Vorsitzende Valerij Manilov, der Premierminister Viktor Tschernomyrdin und seit Anfang 1995 der Vorsitzende der Staatsduma Ivan Rybkin und der Vorsitzende des Föderationsrats Vladimir Šumejko.¹

Darüber hinaus gehören dem Rat die Vertreter fast aller bedeutenden Ministerien und Ämter an. Das sind der Außenminister Andrej Kozyrev, der Verteidigungsminister Pavel Graëev, der Innenminister Viktor Erin, der Leiter der Föderalen Spionageabwehr Sergej Stepašin, der Leiter des Spionagedienstes Evgenij Primakov, der Oberbefehlshaber der Grenztruppen der Russischen Föderation Andrej Nikolaev und der Minister für zivile Verteidigungsangelegenheiten, für Ausnahmesituationen und die Behebung der Folgen von Naturkatastrophen Sergej Šojgu. Außerdem sind der Finanzminister Vladimir Panskov und der Justizminister Valentin Kovalev sowie der Vize-Premierminister Sergej Šachraj Mitglieder des Sicherheitsrats.²

Der Sekretär des Sicherheitsrats ist seit Oktober 1993 Oleg Lobov. Er hat eine Parteikarriere durchlaufen und stammt wie Jelzin, als dessen "oberster Mitstreiter" er gilt, als ehemaliger Sekretär des Sverdlovsker Parteigeietskomitees aus dem Uralgebiet. In Ekaterinburg sollen Jelzin und Lobov ihren Urlaub gemeinsam in demselben Ferienhaus verbracht haben.³ Seit 1991 war Lobov unter Ministerpräsident Silaev Stellvertretender Vorsitzender und Wirtschaftsminister des Ministerrats der RSFSR. Darüber hinaus war er Vorsitzender des Expertenrats beim Präsidenten der Russischen Föderation. Lobov gilt als Kandidat des Präsidenten, obwohl beide nicht unbedingt politisch übereinstimmen und vor allem in wirtschaftspolitischen Fragen unterschiedliche Positionen vertreten. Dies ist erwähnenswert, da die Loyalität des Sekretärs gegenüber dem Präsidenten von erheblicher Bedeutung zu sein scheint. Der Sekretär des Sicherheitsrats genießt eine Vertrauensstellung. Er trifft sich einmal wöchentlich mit Jelzin und verfügt außerdem über einen direkten telefonischen "Draht" zu ihm. Damit steht er auf der gleichen Stufe wie der Verteidigungs-, der Außen- und der Innenminister sowie der Leiter der Spionageabwehr und derjenige des Spionagedienstes, die alle ebenfalls Mitglieder des Gremiums Sicherheitsrat sind, dem Lobov vorsteht.

Der Sicherheitsrat verfügt über einen Apparat mit 160 Mitarbeitern.⁴ Er besteht aus der Informations- und Analyseabteilung, der Abteilung für die Koordination und Vorbereitung der Sitzungen und Resolutionen und dem Sekretariat selbst. Die Arbeit des Sicherheitsrats wird durch seinen

⁷ Zakon Rossijskoj Federacii: "O bezopasnosti", in: Vedomosti S-ezda Narodnych Deputatov Rossijskoj Federacii i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, 1992, Nr. 15 st. 769, S. 1024-1032. und: Postanovlenie Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii: O vvedenii v dejstvie Zakona Rossisjskoj Federacii "O bezopasnosti", in: Vedomosti S-ezda Narodnych Deputatov Rossijskoj Federacii i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, 1992, Nr. 15 st. 770, S. 1032-1033.

¹ Durch diese Einbindung der parlamentarischen Vertreter in den Sicherheitsrat wird das Prinzip der Gewaltenteilung teilweise aufgehoben und die parlamentarische Kontrolle dadurch stark eingeschränkt.

² Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: "O èlenach Soveta bezopasnosti Rossijskoj Federacii", in: Rossijskie vesti, 2.11.1993, S. 3; V. Manilov, Sovet bezopasnosti - to voplošèenie idei gosudarstvennosti, konsolidacii, idei patriotizma, in: Krasnaja zvezda, 29.10.1994, S. 4 und Sovet bezopasnosti bez grifa "sekretno", in: Moskovskie novosti, 23/1994, S. 6A. Interview mit Valerij Manilov.

³ Oleg Lobov. S sekretarem Soveta bezopasnosti pri Prezidente Rossii Olegom Lobovym besedet zamestitel' glavnogo redaktora "MN" Ljudmila Telen', Interview in: Moskovskie novosti, 27/1994, S. 11.

⁴ Meždu SB i politbjuro - nièego obšèego. kskljuzvinoe interv'ju zamestitelja sekretajra Soveta bezopasnosti RF Valerija Manilova obozrevatelju Izvestij, Interview mit Valerij Manilov, in: Izvestija, 16.2.1995, S. 4.

Wissenschaftlichen Rat (unter dem Vorsitz von Vladimir Pirumov) sowie durch ad-hoc-Kommissionen unterstützt.¹ Ferner sind ihm seit Oktober 1993 zehn interministerielle Kommissionen angegliedert.

Bei den zehn Kommissionen handelt es sich um die außenpolitische Kommission (unter der Leitung von Anatolij Adašin) sowie die Kommissionen für die Verteidigungssicherheit (unter Andrej Kokošin), für gesellschaftliche Sicherheit (unter Aleksandr Kulikov), für Informationssicherheit (unter Arkadij Golubkov), für wissenschaftlich-technische Fragen der Rüstungsindustrie (unter Michail Malej), für ökologische Sicherheit (Aleksėj Jablov), für wirtschaftliche Sicherheit (unter Andrej Zverev), für den Gesundheitsschutz (unter Aleksandr Apazov), für die Verbrechensbekämpfung (unter Jurij Kalmykov) sowie die interregionale Kommission (unter Sergej Šachraj). Die Bezeichnungen bzw. Aufgabenfelder der Kommissionen spiegeln die Breite des Sicherheitsbegriffs des Rats, der damit weit über militärische Sicherheitsvorstellungen hinausgeht, wider.

Für den Rüstungssektor von besonderer Relevanz sind die Kommissionen für die Verteidigungssicherheit und für wissenschaftlich-technische Fragen der Rüstungsindustrie, denen beide Vertreter der Rüstungslobby vorstehen. Die Aufgabe der Kommission für Verteidigungssicherheit scheint vor allem die Lösung struktureller Probleme des Rüstungssektors sowie die Organisation der Beschaffung und der Privatisierung der Rüstungsunternehmen zu sein.² Die Kommission für wissenschaftlich-technische Fragen der Rüstungsindustrie beschäftigt sich unter anderem mit der Koordination von Entwürfen und Projekten im Bereich der Konversion von Rüstungsunternehmen.³

Zu den gesetzlich festgelegten Aufgaben der einzelnen Kommissionen gehören die Organisation der Zusammenarbeit verschiedener Rechts- und Regierungsorgane, die Koordination der Ausarbeitung und Durchführung föderaler Programme und die Vorbereitung von Entscheidungen des Sicherheitsrats. Die Kommissionen führen Vertreter von Präsidentenapparat, Regierung und Legislative zusammen. So gehören der Kommission für die Verbrechensbekämpfung und Korruption nach einem Präsidialerlaß von 1993 neben den leitenden Ministern noch Vertreter von Verwaltungsstellen und von Komitees des Parlaments an.⁴ Die von den Kommissionen vorbereiteten Dokumente werden nach Angabe des Stellvertretenden Sekretärs Manilov den Mitgliedern des Rats zugeschickt. Auf der nachfolgenden Ratssitzung äußern sich die Teilnehmer dazu und danach werden die Entscheidungen als Konsensentscheidungen angenommen, die für alle staatlichen Organe bindend sind.⁵

¹ Vgl. die abgebildete Graphik in Sovet bezopasnosti bez grifa "sekretno", in: Moskovskie novosti, 23/1994, S. 6A.

² Upravlenie informacii i pečati Ministerstvo oborony RF: Nužny kstrennye rešenija, in: Krasnaja zvezda, 10.3.1995, S. 1.

³ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: "Ob obrazovanii Mežvedomstvennoj komissii Soveta bezopasnosti Rossijskoj Federacii po naučno-techničeskim voprosam oboronnoj promyšlennosti", No. 1192, in: Sobranie Aktov, 32/1993.

⁴ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: "O dopolnitel'nych merach po obespečeniju ffektivnoj raboty Mežvedomstvennoj komissii Soveta bezopasnosti Rossijskoj Federacii po bor'be s prestupnost'ju i korrupciej", in: Rossijskie vesti, 6.7.1993, S. 3.

⁵ Sovet bezopasnosti bez grifa "sekretno", in: Moskovskie novosti, 23/1994, S. 6A.

5.2.2 Politische Rolle des Sicherheitsrats

Die politische Rolle des Sicherheitsrats läßt sich aus den vorhandenen Quellen nur unzulänglich beschreiben. Der Sicherheitsrat ist kein selbständiges Verfassungsorgan, sondern wird in der Verfassung der Russischen Föderation nur in Art. 83(g) im Zusammenhang mit dem Präsidentenamt erwähnt. Ein genau umrissenes Aufgabengebiet des Sicherheitsrats scheint es nicht zu geben. Kritische politische Beobachter befürchten, daß der Sicherheitsrat eine von der demokratischen Kontrolle unabhängige Regierung im Sinne des früheren Politbüros darstelle bzw. als "dekoratives Organ" zur Kaschierung der Allmacht des Präsidenten diene. Diese Kritiker sehen sich durch die Konzentration der politischen Entscheidungen auf den Sicherheitsrat im Fall der Tschetschenienkrise bestätigt.¹

Der im Juli 1993 zum Stellvertretenden Sekretär des Rats ernannte Valerij Manilov erklärte, der Sicherheitsrat bilde in den politischen Umbruchszeiten in Rußland den Garanten für eine kontinuierliche Politik und sei für die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit Rußlands verantwortlich.² Er definiere auch das nationale Interesse, das in einem Sicherheitskonzept formuliert werden solle.

Die Frage, welches politische Gewicht dem Sicherheitsrat zugemessen werden muß, ist nur schwer zu beantworten. Zweifellos nimmt er durch die Konzentration von Informationen in seiner Hand Einfluß auf Entscheidungen. Bei der Bündelung von Information spielen insbesondere die Kommissionen eine große Rolle. Sie werden direkt vom Präsidenten gebildet und sind nur ihm rechenschaftspflichtig. Politisch relevant ist die Tatsache, daß die Erweiterung des Sicherheitsrats um die teilweise sicherheitspolitisch bedeutenden Kommissionen für die Verteidigungs-, Informations-, Wirtschafts- und Gesellschaftssicherheit sowie den Gesundheitsschutz in die Zeit der Herbstunruhen von 1993 gefallen ist, aus denen der russische Präsident gestärkt hervorgegangen ist.³ Die Beratungen und Entscheidungen der Kommissionen sowie des Sicherheitsrats selbst sind nicht öffentlich und unterliegen daher weder der parlamentarischen noch der öffentlichen Kontrolle. Realen politischen Einfluß scheint der Sicherheitsrats bei der Besetzung von Ämtern zu haben. In diese Richtung deutet etwa die Berufung Panskovs zum Finanzminister bei der Regierungsumbesetzung im Anschluß an den "Schwarzen Dienstag" am 11. Oktober 1994. Pankov hat, Gerüchten zufolge, starken Rückhalt im Sicherheitsrat und soll direkt von Lobov unterstützt worden sein.⁴ Der neue Finanzminister wurde dann in den Sicherheitsrat berufen.

Bei sicherheitspolitischen Entscheidungen geht der Einfluß des Sicherheitsrats zweifellos über eine einfache Beratung hinaus. Der Präsident scheint sich in seiner Urteilsbildung auf die von dem Sicherheitsrat erarbeiteten Materialien zu stützen. Dabei ist das gut ausgebaute Informationssystem des Sicherheitsrats, das vermutlich nicht immer an objektiver Weitergabe von Informationen

¹ M. Sokolov, *Vsja vlast' Sovetam Bezopasnosti. Kratkaja istorija soveščatel'nogo organa*, in: *Segodnja*, 12.1.1995, S. 3.

² V.L. Manilov, *Sovet bezopasnosti - to voploščenie idei gosudarstvennosti, konsolidacii, idei patriotizma*, in: *Krasnaja zvezda*, 29.10.1994, S. 4.

³ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: "O soveršoenstvovanii dejatel'nosti mežvedomstvennych komissii Soveta bezopasnosti Rossijskoj Federacii", in: *Rossijskie vesti*, 2.11.1993, S. 3.

⁴ M. Berger, *Vmesto pravitel'stva "nacional'nogo soglasija" pravitel'stvo "nacional'noj bezopasnosti"?*, in: *Izvestija*, 9.11.1994, S. 2.

orientiert ist, die Basis der beratenden Arbeit. Allerdings bleibt es weiterhin ungewiß, ob der Sicherheitsrat als ständiges Koordinations- und Entscheidungsgremium fungiert oder nur in Extremsituationen wie der Tschetschenienkrise zeitweise diese Aufgabe wahrnimmt. Eindeutig läßt sich dies derzeit nicht ermitteln.

6. Zusammenfassung

Die Analyse der rüstungspolitischen Entscheidungsprozesse in Rußland zeigt, daß die Machtstrukturen, die sich unter der Ägide Jelzins herausgebildet haben, einen ganz eigenartigen Charakter haben und dem Muster parlamentarischer Demokratien westlichen Zuschnitts nur sehr bedingt entsprechen. Verfassungsorgane spielen - abgesehen vom Präsidenten - nur eine untergeordnete Rolle. Stattdessen üben Lobbies erheblichen Einfluß aus, deren Besonderheit die enge Verflechtung mit dem Staatsapparat ist, und die in einer Grauzone operieren, in der sich kommerzielle Interessen und Apparatsinteressen überschneiden. Die Entscheidungsinstanzen einer "normalen" Demokratie - das Parlament und die Regierung - haben in der russischen Rüstungspolitik als Akteure keine tragende Funktion. Das Parlament ist durch die Verfassung für die Verabschiedung des Staatshaushalts zuständig. Es kann aber seine Implementierung nicht einfordern, sondern politische Entscheidungen bestenfalls verzögern. Die Regierung ist in der Gestalt des Finanzministers für die Mittelzuweisung zwar verantwortlich, jedoch nicht in der Lage, andere Einnahmequellen zu kontrollieren. Ihre finanzpolitischen Ziele, die monetäre Stabilisierung und den Wegfall der Subventionen für veraltete Betriebsstrukturen, kann die Regierung daher nicht verwirklichen.

Bei der Analyse der direkt auf den Rüstungssektor ausgerichteten Entscheidungsträger - dem Goskomoboronprom, dem Verteidigungsministerium, dem ersten Stellvertretenden Premierminister und der Liga für die Förderung der Rüstungsunternehmen - offenbarte sich eine spezifische Form der Interessenvertretung in Rußland: der Staatslobbyismus. Im Gegensatz zu den in westlichen Demokratien bekannten Interessen- oder Lobbygruppen, die die Interessen ihrer Mitglieder durch Mitwirkung und Einwirkung auf Regierung, Parlament, Parteien und Öffentlichkeit vertreten, sind in Rußland die Vertreter der Interessengruppen identisch mit den Entscheidungsträgern innerhalb der Regierung. Oftmals bekamen sie ihre Posten aufgrund ihrer Verbindungen zu einer mächtigen Interessengruppe und müssen nun in deren Sinne entscheiden und handeln. Die Träger des Lobbyismus in Rußland nehmen somit keinen Einfluß von außen auf die Regierungspolitik, sondern sind selbst Teil des Herrschaftsapparats.

Diese Verflechtung von Eliten ist ein charakteristisches Merkmal des politischen Systems, das sich in Rußland jetzt herausbildet. Die Lobbies kämpfen vor allem um Einfluß auf den Präsidenten. Der Zugang muß über den Präsidentenapparat erfolgen, der selbst ein kaum durchschaubares Geflecht persönlicher und institutioneller Interessen darstellt. Über ihre Interessenvertreter im Sicherheitsrat, in den gemeinsamen Kommissionen und über persönliche Beziehungen können die Fraktionen der Rüstungslobby auf den Präsidenten einwirken mit dem Ziel, genehme Entscheidungen herbeizuführen. Eine rationale Politik ist auf diese Weise allerdings nicht zu realisieren.

Die Analyse des Entscheidungsprozesses hat für einen Teilbereich - den Rüstungssektor - gezeigt, welche Kräfte auf den Transformationsprozeß einwirken. Das politische Handeln der Akteure folgt

nicht immer rationalen Kriterien, sondern ist durch persönliche und Gruppeninteressen beeinflusst. Für die Untersuchung des Systemwandels ist daher die Auseinandersetzung mit den Akteuren und deren Motiven von ausschlaggebender Bedeutung. Eher als Berufung auf hochaggregierte, doch oftmals fragwürdige statistische Daten vermittelt die Analyse von politischer und persönlicher Vernetzungen ein besseres Verständnis des Transformationsprozesses in Rußland. Daher wäre es wünschenswert, wenn diese Methodik auch auf andere Politikfelder ausgeweitet werden würde. Erst auf der Basis einer Vielzahl von Entscheidungsprozeß- und Netzwerkanalysen wäre es möglich, den politischen Prozeß differenzierter abzubilden.

Nicola A. Mögel/Simone Schwanitz

State Lobbyism as System

Decision-making Structures in the Russian Defence Sector

Bericht des BIOst Nr. 32/1995

Summary

Introductory Remarks

Western public opinion has been confronted recently with contradictory statements made by Russian politicians. In the areas of foreign and security policy, in particular, these conflicting statements are highly irritating. This raises questions for the Western observer how best to interpret such statements and how the decision-making process is structured in Russia. We will use the defence sector as an example to examine these questions, as its dominant position makes political decisions in this sector very important.

*This investigation is based on published Russian materials.*¹ Using these materials, we will first analyse the role of the Parliament and the Government; we will then address the defence bureaucracy and the presidential apparatus as potential real decision-makers.

Findings

- 1. The Russian Parliament and the political parties can only be seen as political decision-makers to a limited extent. They are still in an early state of development. Although the Parliament has legislative power to approve the national budget, it cannot implement it. The Parliament's political influence is currently limited to delays in passing laws and to deceleration of development processes.*
- 2. For its part, the Russian Government's power to control the allocation of funds to the defence sector is limited, as, in addition to allotments from the budget, this sector is financed by extra-budgetary funds, revenues from armaments exports, and subsidies designed to maintain the defence industry. The most important decision-makers in the defence sector are Deputy Defence Minister, Andrei Kokoshin; Chairman of the State Committee of the Defence Industry (Goskomoboronprom), Viktor Glukhikh; Chairman of the League in Support of Defence Enterprises; Alexis Shulunov; and, within limits, First Deputy Prime Minister, Oleg Soskovets. It is typical that these individuals, who represent special interests, are at the same time members of the governmental apparatus. Such close ties between the State and group*

¹ This study was prepared as part of the "Commonwealth of Independent States and European Security" project sponsored by the Volkswagen Foundation. The authors were thus able to use the "GUSTEL" database, which the Federal Institute for Russian, East European, and International Studies has been developing since 1992. The database contains the most important publications on Russian security and defence policies that have been published in Russia and the West in recent years.

interests is characteristic of the political system.

- 3. Kokoshin, as representative of the Defence Ministry, is seeking to reduce the size of the defence complex, to concentrate its resources on a few, efficient, technologically very advanced defence enterprises, to create so-called financial-industrial groups in the defence sector, and to liberalise armaments exports. Glukhikh, as representative of the defence bureaucracy and the League, which sees itself as representing the interests of Russian defence enterprises, raise the same demands, albeit with differing political motivation. Clear differences between Glukhikh and Kokoshin emerge, however, on the subject of control over the military budget.*
- 4. The way representatives of special interests act can only be described as State lobbyism. Unlike Western lobbyism, which seeks primarily to influence members of the Government and Parliament from outside, lobbyists in Russia are themselves members of the governmental apparatus. Taken together, the lobby groups, i.e. the representatives of the defence sector, constitute the defence lobby. They all claim to speak for the defence industry as a whole. Each of them also has a personal interest, however, in protecting his or her own political influence. In this way, massive conflicts of interest exist among individual groups in the defence lobby as well.*
- 5. Representatives of the defence lobby make considerable efforts to gain influence over the President and his apparatus. Constitutionally, the Russian President has extensive powers which, while Russian democracy remains poorly established, its Parliament exercises little influence, and its Government is weak, makes the President the central political figure. The presidential apparatus has an extensive staff committed to the greatest degree of loyalty. The presidential apparatus is dominated by the Security Council, which is not responsible for discussions of security policy alone. The Security Council in turn has access to a bureaucratic structure designed to summarise and analyse information relevant to the decision-making process. The functions of the Security Council appear to go beyond simply providing advice. It remains, however, unclear how much influence it can exert over political decisions.*
- 6. In conclusion, democratic institutions occupy a secondary position in Russia and the system is characterised by State lobbyism. Representatives of the Government who at the same time represent special interests influence the decision-making process. But the President takes the final decision. It is not possible to assess exactly which influence the presidential apparatus has on the decision-making process. In any case, an orderly political process in the way in which decisions are prepared cannot be identified.*